

### Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen - Möglichkeiten einer kommunalen Politik für älter werdende Menschen: Expertise zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung

Wagschal, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wagschal, U. (2016). *Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen - Möglichkeiten einer kommunalen Politik für älter werdende Menschen: Expertise zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung*. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49887-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

2016

---

**Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen –  
Möglichkeiten einer kommunalen Politik für älter werdende  
Menschen**

Uwe Wagschal

---

Expertise zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung

**Expertisen zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung**

Herausgegeben von

Jenny Block, Christine Hagen und Frank Berner

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen</b>	<b>6</b>
2.1 Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen im Allgemeinen	6
2.1.1 Die Verschuldungssituation der Kommunen	6
2.1.2 Die Einnahmen der Kommunen	14
2.1.3 Die Ausgaben der Kommunen	19
2.2 Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen in der Seniorenpolitik	23
2.3 Regionale Unterschiede in der finanziellen Situation	28
2.4 Entwicklung der Verteilungsspielräume der Kommunen	33
2.5 Ursachen der Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen	36
<b>3 Zukunftsmaßnahmen für Kommunen mit besonders geringen Handlungsspielräumen</b>	<b>50</b>
3.1 Politökonomische Rahmenbedingungen des demografischen Wandels	50
3.2 Veränderte institutionelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen	54
3.3 Eigene Maßnahmen der Kommunen	58
3.4 Maßnahmen durch die Länder	64
3.5 Hilfsmaßnahmen des Bundes	68
<b>4 Zusammenfassung</b>	<b>69</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>72</b>

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Pro-Kopf-Verschuldung (in Euro) in den Ländern und Gemeinden (Stand 31.12.2012)	11
Tabelle 2:	Entwicklung der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B	17
Tabelle 3:	Durchschnitte der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B im Bundesländervergleich (2012)	18
Tabelle 4:	Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes (2012)	20
Tabelle 5:	Entwicklung des Altenquotienten (2003-2030)	25
Tabelle 6:	Verschuldungsgrößen und Gemeindegrößenklassen	32
Tabelle 7:	Prognose des gesamtstaatlichen Schuldenstandes auf Basis des Domar-Modells	34
Tabelle 8:	Absorptionsquote (2010)	39
Tabelle 9:	Kommunalverfassung und Verschuldungsindikatoren (Stand 2010)	43
Tabelle 10:	Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und Verschuldungsindikatoren (Durchschnitte 2003-2010)	45
Tabelle 11:	Regressionsmodelle zur Erklärung der kommunalen Kassenkredite (2010) und des Primärergebnisses der Kommunen (2010)	48
Tabelle 12:	Das Medienwähleralter der Parteien bei den Bundestagswahlen	53
Tabelle 13:	Einschätzung des Handlungsspielraumes einer Erhöhung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B	59
Tabelle 14:	Einschätzung des Handlungsspielraumes einer Erhöhung des Hebesatzes bei der Gewerbesteuer	59
Tabelle 15:	Reformvorschläge zur Gewerbesteuer	61
Tabelle 16:	Kommunale Stärkungspakte und Entschuldungsprogramme der Länder	65
Tabelle 17:	Eigenschaften der Stärkungspakte und Entschuldungsprogramme	67

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte (1991-2012)	8
Abbildung 2:	Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (Kernhaushalte) in Prozent des BIP (1991-2012)	9
Abbildung 3:	Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kommunen nach Bundesländern (2012)	12
Abbildung 4:	Ausgabenstruktur der Verwaltungshaushalte (2012)	22
Abbildung 5:	Anteil der über 65-Jährigen in den Stadt- und Landkreisen (2011)	24
Abbildung 6:	Anteil der Sozialhilfeempfänger und Schuldenhöhe der Länder (2012)	27
Abbildung 7:	Entwicklung der Anzahl zahlungspflichtiger Länder im horizontalen Länderfinanzausgleich	30
Abbildung 8:	Die 25 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten	31
Abbildung 9:	Einfluss externer Faktoren auf die Haushaltspolitik	37
Abbildung 10:	Schuldenhöhe und Seniorenquote im internationalen Vergleich (2012)	40
Abbildung 11:	Wahlbeteiligung nach Alter bei der Bundestagswahl 2013	51
Abbildung 12:	Entwicklung des Median- und Durchschnittsalters der Wählerschaft zum Deutschen Bundestag (1953 bis 2013)	52
Abbildung 13:	Einfluss der Kommunalaufsicht	56
Abbildung 14:	Demografischer Wandel	57
Abbildung 15:	Erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen aus Sicht der Bürgermeister	63

## **Zusammenfassung**

### **1 Einleitung**

Die vorliegende Expertise, erstellt für die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Siebten Altenberichts der Bundesregierung, untersucht die bestehenden und zukünftigen finanziellen Handlungsspielräume deutscher Kommunen. Da die kommunale Ebene noch aus den Landkreisen besteht, die überdies überörtliche Aufgaben der kreisangehörigen Kommunen übernehmen und über die Kreisumlagen direkt auf die Finanzsituation der Kommunen einwirken, wird dort, wo es notwendig und sinnvoll ist, auch auf die spezifische Situation von Landkreisen Bezug genommen.

Die Finanzkrise, die nach 2007 mit der Immobilienblase in den Vereinigten Staaten begann und sich dann zu einer Banken- und der Eurokrise ausweitete und in einer globalen Schuldenkrise zahlreicher Nationalstaaten kulminierte, hat auch Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte hierzulande. Zwar entwickelte sich der öffentliche Gesamthaushalt in den vergangenen Jahren positiv und schloss in den Jahren 2012 und 2013 jeweils mit einem leichten Überschuss ab, jedoch werden bei einer detaillierten Analyse die Probleme zahlreicher Kommunen offensichtlich. Das aktuell positive Gesamtergebnis ist zudem im Wesentlichen den rückläufigen Zinszahlungen aufgrund der gesunkenen und niedrigen Zinssätze geschuldet. Auch die positive Situation am Arbeitsmarkt entlastet – zumindest in den Regionen mit sinkender und/oder niedriger Arbeitslosenquote – die kommunalen Haushalte. Gleichzeitig verändert aber auch der demografische Wandel die Ausgabenstruktur und die Einnahmesituation aller staatlichen Ebenen.

Schuldenkrise und demografischer Wandel haben langfristig ein tendenzielles Absinken der Wirtschaftswachstumsraten etwa über die Senkung des langfristigen Produktionspotenzials zur Folge. Dadurch werden wahrscheinlich die Wirtschaftswachstumsraten auf Dauer niedriger sein, was die staatliche Aufgabenerfüllung erschwert. Hinzu kommen Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, wie etwa die Einführung von verbindlichen Schuldengrenzen oder eine stärkere Haushaltsüberwachung im Zuge der europäischen Fiskalkoordinierung und durch den deutschen Stabilitätsrat.

Die Staatsfinanzen sind eine der zentralen Steuerungsressourcen des Staates, mit denen über Ausgaben, Steuern oder Schulden Politik gemacht und damit gleichzeitig auch über die Lebensbedingungen von Bürgern entschieden wird. Dabei gibt es auch vielfältige demografische Verbindungen und Beziehungen, wenn etwa über die Staatsverschuldung die Lasten gegenwärtiger Generationen auf zukünftige Generationen verschoben werden oder sich bestimmte Gruppen im politischen Prozess besser durchsetzen können und etwa mehr finanzielle Ressourcen bekommen.

In dem Gutachten werden verschiedene Fragestellungen untersucht, die aus unterschiedlichen Perspektiven die Handlungsspielräume der Kommunen analysieren. Ein weiterer Aspekt betrifft die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen für die Seniorenpolitik. Im Einzelnen wird den folgenden Fragen nachgegangen, die gleichzeitig die Gliederung des Gutachtens bestimmen:

1. Welchen allgemeinen finanziellen Handlungsspielraum besitzen die Kommunen in Deutschland?
2. Welcher finanzielle Handlungsspielraum besteht in den Kommunen für eine Politik für ältere Menschen?
3. Wie haben sich die Verteilungsspielräume der Kommunen in den letzten Jahren entwickelt?
4. Wie stark unterscheidet sich die finanzielle Leistungsfähigkeit im regionalen Vergleich?
5. Welches sind die Determinanten der kommunalen Haushaltsentwicklung?
6. Mit welchen Maßnahmen kann die finanzielle Situation von Kommunen im Allgemeinen sowie von Kommunen mit besonders geringen Handlungsspielräumen verbessert werden?

Methodisch geht die Studie wie folgt vor: Neben der Auswertung von deskriptiven Statistiken und Daten der amtlichen Statistik (Statistisches Bundesamt 2012, 2013a, 2013b, 2013c, 2014a, 2014b, 2014c) werden Teile der Ergebnisse einer Befragung von Bürgermeistern in Deutschland (Wagschal und Grasl 2014) in die Analyse mit aufgenommen. Zudem werden multivariate Regressionen zur Identifikation von Verschuldungsursachen auf kommunaler Ebene verwendet. Schließlich werden Simulationsrechnungen durchgeführt, um die zukünftige Verschuldung abzuschätzen.

## **2 Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen**

### **2.1 Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen im Allgemeinen**

Die allgemeinen finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen können unter dem Blickwinkel (1) der Verschuldung, (2) der Einnahmen sowie (3) der Ausgaben betrachtet werden.

#### **2.1.1 Die Verschuldungssituation der Kommunen**

Die Staatsverschuldung als dauerhaftes Instrument der staatlichen Einnahmenerzielung hat sich seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland auf allen staatlichen Ebenen etabliert. Dabei gibt es jedoch, so die Daten des Statistischen Bundesamtes (2014c), zwischen den Gebietskörperschaften signifikante Unterschiede. Gemessen an dem Schuldenstand je Einwohner bestand für den öffentlichen Gesamthaushalt (Bund, Länder, Sondervermögen des Bundes sowie Gemeinden und Zweckverbände) Ende 2012 in Deutschland eine durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung von 25.253 Euro. Davon

entfallen rund 62 Prozent auf den Bund (15.720 Euro pro Kopf), rund 31 Prozent auf die Länder (7.874 Euro pro Kopf), etwa 7 Prozent auf die Kommunen (1.781 Euro pro Kopf) und ein marginaler Teil auf die Sozialversicherungen (8 Euro pro Kopf).<sup>1</sup>

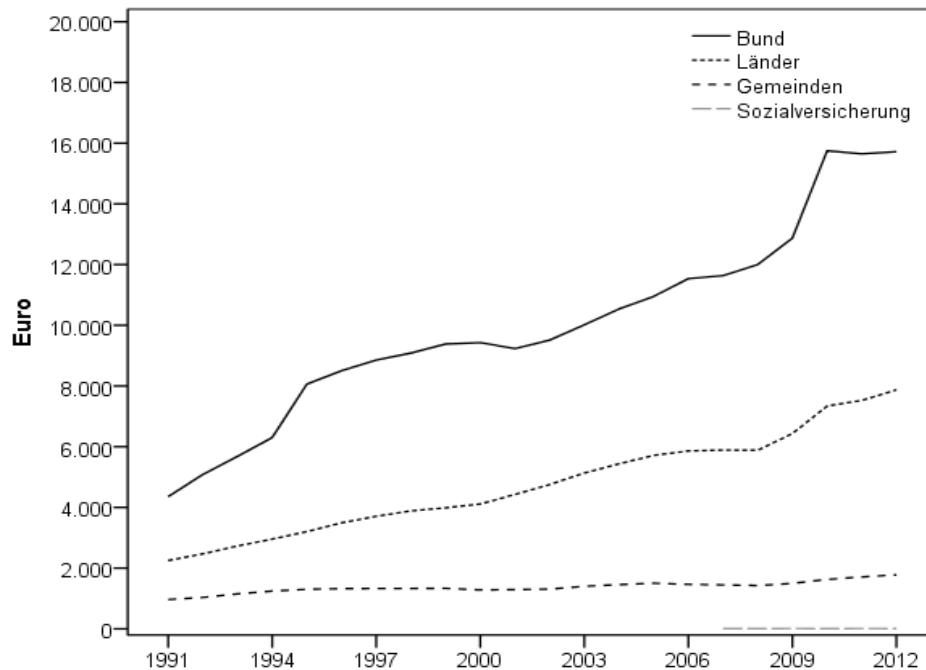
Um Verschuldungsdaten vergleichen zu können, ist eine Standardisierung der Daten notwendig, da Absolutwerte nur wenig aussagekräftig sind. Verschuldungsdaten können daher pro Kopf oder in Relation zur Wirtschaftsleistung, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP), ausgewiesen werden. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes ist – im Aggregat für die Gebietskörperschaften – in Abbildung 1 dargestellt. In diesen Daten ist die gesamte Verschuldung des öffentlichen Bereichs erfasst, also die Kernhaushalte sowie die Extrahaushalte (z. B. Zweckverbände, ausgelagerte Landesbetriebe) und die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in der Abgrenzung des sogenannten Schalenkonzepts (z. B. Krankenhäuser, marktproduzierende Zweckverbände, Verkehrsbetriebe). Extrahaushalte (rund 1,7 Mrd. Euro) und sonstige öffentliche Fonds (rund 7,7 Mrd. Euro) entsprechen circa 6,5 Prozent der gesamten Kommunalverschuldung.

---

<sup>1</sup> Durch den Zensus von 2011 würden sich die ausgewiesenen Werte noch einmal in der Summe um etwa 500 Euro pro Kopf erhöhen. Für den kommunalen Bereich würde dies etwa aktuell 30 Euro ausmachen. Aktuell (Stand 01/2014) haben bundesweit derzeit 833 Kommunen Widerspruch gegen die vorgelegten Einwohnerzahlen eingelegt, 57 Kommunen haben darüber hinaus Klage eingereicht (Deutscher Bundestag 2014). Der Sprung in den Daten im Jahr 2010 rührt von der Umstellung auf eine neue Erfassung der Verschuldungsdaten her, bei denen nun alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors erfasst sind.



Abbildung 1: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Kernhaushalte (1991-2012)

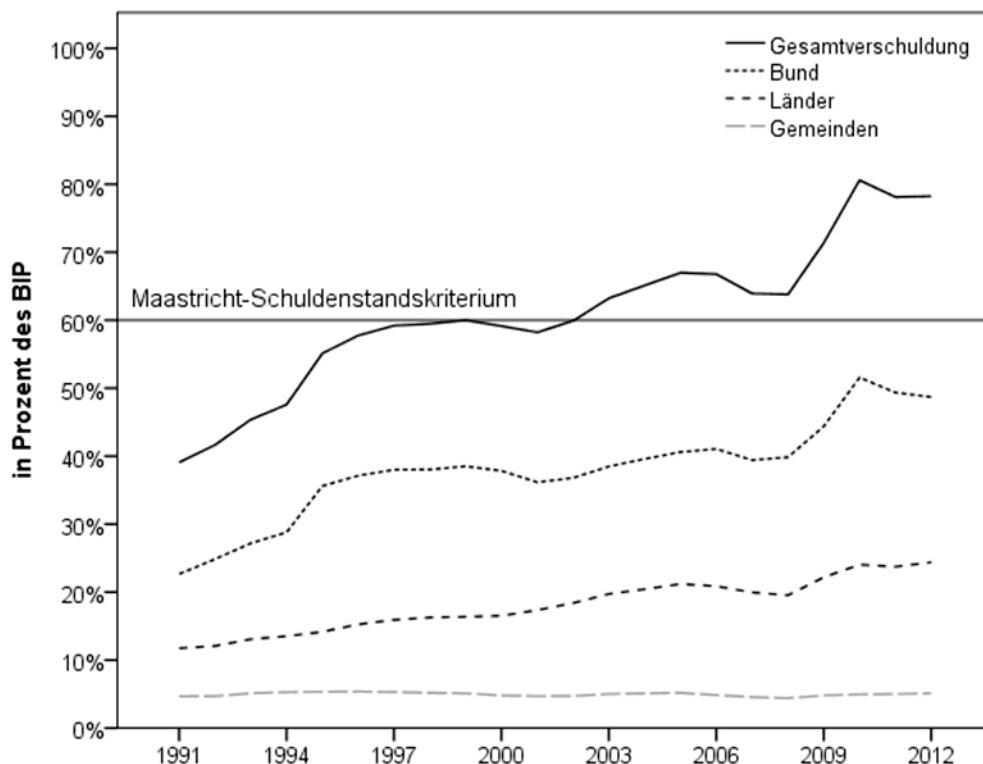


Quelle: Statistisches Bundesamt 2014c.

Die Entwicklung der Verschuldung seit der Deutschen Einheit beim nichtöffentlichen Sektor (Bestand der Kreditmarktschulden und Kassenkredite) zeigt insbesondere einen starken Anstieg der Schulden des Bundes, auch bedingt durch die Einheitskosten, sowie einen schwächeren Anstieg der Verschuldung der Bundesländer an. Die Verschuldung der Kommunen ist dagegen – in der Gesamtschau – vergleichsweise moderat angewachsen. Insgesamt lag 2012 die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen um 84 Prozent über dem Wert von 1991 (1781 Euro gegenüber 966 Euro). Rechnet man die Inflation aus dem Verschuldungsanstieg heraus, dann ist die Verschuldung 2012 im Vergleich zum Basisjahr 1991 preisbereinigt um rund 27 Prozent gestiegen, das heißt im Jahresdurchschnitt um knapp 1,2 Prozent. Dagegen hat der Bund seine Verschuldung im selben Zeitraum um rund 360 Prozent erhöht, also mehr als vervierfacht. Unter Berücksichtigung der Preisbereinigung (jahresdurchschnittliche Inflation im Zeitraum 1991 bis 2001 = 1,695 %) ist die Bundesverschuldung um 253 Prozent gestiegen, jahresdurchschnittlich damit um rund 4,3 Prozent.

Trotz des Anstiegs der kommunalen Verschuldung sank der prozentuale (= relative) Anteil an der Gesamtverschuldung bei den Kommunen von knapp 12 Prozent (1991) auf 6,5 Prozent (2012). Dagegen vergrößerte der Bund seinen Anteil an der Gesamtverschuldung von 58 auf 62,3 Prozent, während der Länderanteil mit 31,2 Prozent (gegenüber 30 % 1991) annähernd konstant blieb. Der Anteil der Sozialversicherung an der Gesamtverschuldung liegt, da diese sich eigentlich nicht verschulden dürfen, im vernachlässigbaren Promillebereich.<sup>2</sup>

Abbildung 2: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (Kernhaushalte) in Prozent des BIP (1991-2012)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2014c.

Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt ist die Entwicklung der Verschuldung der Kernhaushalte im Wesentlichen identisch zu der Pro-Kopf-Entwicklung (Abbildung 2). Die Berechnung der Verschuldung in Relation zum BIP setzt die Verschuldung ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Insgesamt fällt

<sup>2</sup> Im vierten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB IV) ist in § 69 (1) Folgendes geregelt: „Der Haushalt ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen“. Eine Verschuldung ist nur unter besonderen Bedingungen möglich, die in § 73 SGB IV geregelt sind. Der Hauptteil der bestehenden Kredite fällt bei den Krankenversicherungen an. Schulden beim öffentlichen Sektor (also untereinander) werden für alle Gebietskörperschaften nicht betrachtet.

auf, dass für den Gesamthaushalt bereits seit 2003 durchgehend das Schuldenstandskriterium des Vertrages über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) verletzt wird. Der Bund trägt dabei den Hauptanteil der Verschuldung. Die Kommunalverschuldung ist – gemessen in Prozent des BIP – nahezu konstant geblieben (1991: 4,7 %; 2012: 5,1 % des BIP). Dagegen hat sich die Verschuldung der Länder von 11,7 Prozent des BIP auf 24,4 Prozent des BIP mehr als verdoppelt.

Die Betrachtung der expliziten Staatsschulden und Defizite geben jedoch keinen vollständigen Überblick über die Verschuldungssituation. Die Lasten für die Zukunft, etwa infolge der geänderten Demografie, sowie die Nichtberücksichtigung der impliziten Verpflichtungen der öffentlichen Hand stellen ein Problem der exakten Erfassung der zukünftigen Lasten dar. So liegen die zukünftigen Pensionslasten mittlerweile deutlich höher als die explizite Staatsschuld (Raffelhüschen 2001). Ebenso schätzte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten von 2004 die gesamten Verpflichtungen aus Staatsschulden, Pensionslasten und eingegangenen Leistungsversprechen (implizite Staatsschuld) auf rund 330 Prozent des BIP (Sachverständigenrat 2003: 276). Aktuellere Zahlen (Moog und Raffelhüschen 2011: 18) schätzen für Deutschland eine implizite Staatsverschuldung von circa 109 Prozent des BIP. Der US-Ökonom Kotlikoff (Kotlikoff und Burns 2012), auf den das Konzept der impliziten Verschuldung und des „Generational Accounting“ zurückgeht<sup>3</sup>, warnte schon vor einem „Clash of Generations“, bei dem die Nutznießer der Verschuldung – vor allem die Älteren – die nachkommenden Generationen (und Steuerzahler) „ausbeuten“. Deutlich wird dies auch an der Zahl der steigenden Zahl der Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst, die sich bis 2030 mehr als verdoppeln wird.

Auf Basis der Daten für die Niveaus und die Veränderungen könnte das Zwischenfazit gezogen werden, dass die Verschuldung der kommunalen Ebene nicht gravierend ist. Diese These ist jedoch abzulehnen. Auf Kommunalebene (ohne die Stadtstaaten) lag Ende 2012 die Pro-Kopf-Verschuldung in Baden-Württemberg mit 635 Euro am niedrigsten, während sie im Saarland mit 3.073 Euro knapp fünfmal so hoch und damit am höchsten ausfällt (Tabelle 1). Auffällig ist eine deutlich unterdurchschnittliche Verschuldung in den ostdeutschen Kommunen, während alle Länder mit einer überdurchschnittlichen Kommunalverschuldung in Westdeutschland liegen. Lediglich Baden-Württemberg, Bayern und mit Abstand Schleswig-Holstein und Niedersachsen liegen ebenfalls unter dem Bundesdurchschnitt.

---

<sup>3</sup> Die Verfahren des Generational Accounting (= Generationenbilanz) wurden zuerst in Auerbach u. a. (1994) dargelegt. Die Stiftung Marktwirtschaft weist für Deutschland 2013 eine implizite Verschuldung von 73 Prozent des BIP aus.

Tabelle 1: Pro-Kopf-Verschuldung (in Euro) in den Ländern und Gemeinden  
(Stand 31.12.2012)

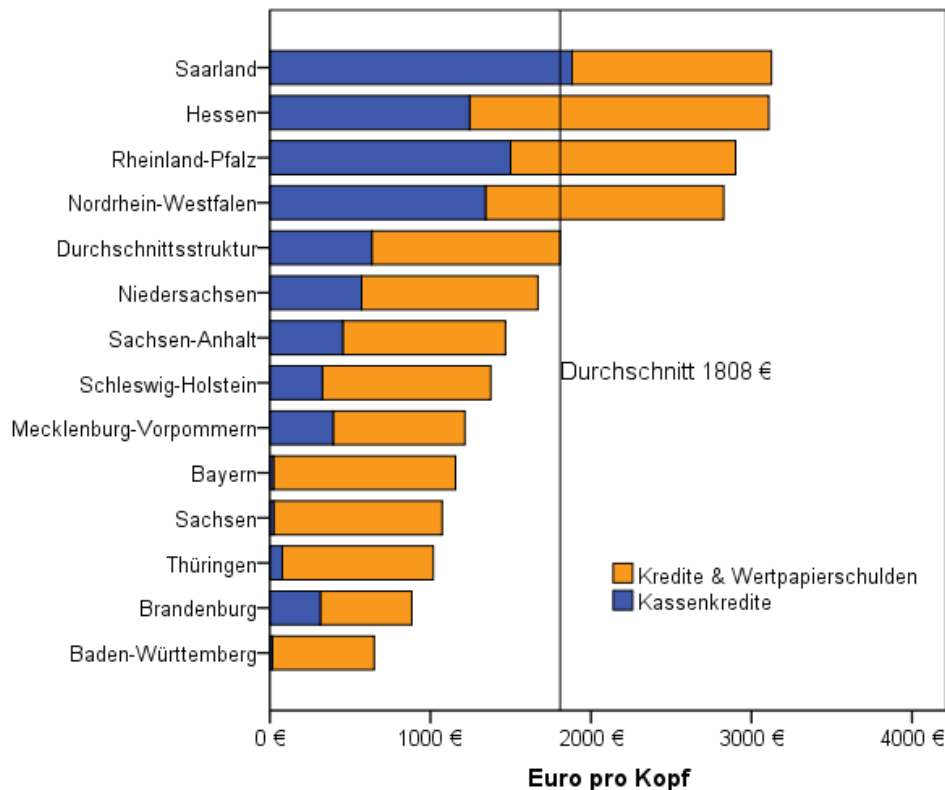
	Länder und Gemeinden insgesamt <sup>1</sup>	Nur Länder <sup>2</sup>	Nur Gemeinden <sup>3</sup>	Verhältnis Landes- zur Gemeinde- verschuldung
Sachsen	2.257	1.204	1.053	1,1
Bayern	3.344	2.197	1.147	1,9
Baden-Württemberg	6.372	5.737	635	9,0
Mecklenburg- Vorpommern	7.462	6.269	1.192	5,3
Thüringen	8.347	7.349	998	7,4
Niedersachsen	8.659	7.020	1.639	4,3
Brandenburg	8.727	7.858	869	9,0
Hessen	9.676	6.611	3.065	2,2
Sachsen-Anhalt	10.389	8.949	1.440	6,2
Rheinland-Pfalz	11.140	8.244	2.896	2,8
Schleswig-Holstein	11.303	9.943	1.360	7,3
Nordrhein-Westfalen	14.456	11.675	2.781	4,2
Saarland	15.833	12.761	3.073	4,2
<b>Stadtstaaten</b>				
Hamburg	13.637	13.637		
Berlin	17.321	17.321		
Bremen	29.751	29.751		
Länderdurchschnitt <sup>1</sup>	9.525	7.874	1.781	4,4

Anmerkungen: Angaben sind gerundet. Schulden beim nichtöffentlichen Bereich, einschließlich Extrahaushalte, Einwohnerzahl der Bundesländer vor der Zensuserhebung 2011. Ab 2010 einschließlich aller Zweckverbände des Staatssektors, bis 2009 einschließlich aller kameral buchenden Zweckverbände.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014c, 1 = Tab 1.3.1, 2 = Tab 1.4.1, 3 = Tab. 1.5.1.

Deutlich wird bei der Betrachtung der Gesamtverschuldung von Ländern und Gemeinden, dass die Stadtstaaten die schlechteste Verschuldungsperformanz haben. Lediglich Hamburg gelingt es, sich knapp vor dem Saarland und Nordrhein-Westfalen zu platzieren. Die beste Performanz aller Bundesländer weist Sachsen vor Bayern und Baden-Württemberg auf, wenn man die Länder und Gemeinden zusammen betrachtet.

Abbildung 3: Kreditmarktschulden und Kassenkredite der Kommunen nach Bundesländern (2012)



Anmerkungen: Der Durchschnittswert ist gewichtet mit der Zahl der Einwohner. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden aufgrund ihres Länderstatus nicht betrachtet. Ohne Kassenkreditschulden beim öffentlichen Sektor. Durch die Berechnung mit Bevölkerungsdaten nach dem **neuen Zensus** ergibt sich eine geänderte Pro-Kopf-Verschuldung, die höher ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014c.

Die Gesamtverschuldung auf kommunaler Ebene von im Durchschnitt 1.808 Euro pro Kopf (mit neuen Zensusdaten, Abbildung 3) beziehungsweise 1.781 Euro pro Kopf (mit alten Zensusdaten, Tabelle 1) teilt sich auf die Wertpapierschulden und Kredite je Einwohner sowie in die Kassenkredite auf. Der Effekt der neuen Zensusdaten ist deutlich: Die Pro-Kopf-Verschuldung erhöht sich um über 27 Euro. Generell wird gerade in Bundesländern mit sinkenden Einwohnerzahlen die Pro-Kopf-Verschuldung weiter ansteigen und der demografische Effekt wird für den Verschuldungsvergleich zu einer relevanten Größe.

Über die vergangenen Jahre ist der Anstieg der Kassenkredite eines der auffälligsten Merkmale der Kommunalverschuldung. Die zweite Auffälligkeit ist die große regionale Streuung der Kassenkredite. Auf der Ebene der Kommunen kann man zudem beobachten, dass das Instrument der Kassenkredite (bzw. Liquiditätskredite) deutlich zugenommen hat (Böttcher 2013). Unter Kassenkrediten (auch als Kassenverstärkungskredite bezeichnet) werden die kurzfristigen Verbindlichkeiten erfasst, welche die Berichtseinheiten zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen eingehen. Sie dienen nicht der Ausgabendeckung (keine investiven Zwecke), sondern der

Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft beziehungsweise der Liquiditätssicherung. Betrachtet wird der Stand der aufgelaufenen Schulden aus den Kassenverstärkungskrediten.

Im Durchschnitt betragen die Kassenkredite rund 634 Euro pro Einwohner im Jahr 2012. Damit entfällt auf die kommunale Ebene über 75 Prozent aller Kassenkredite von Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung. Dabei liegen Baden-Württemberg mit rund 16 Euro pro Kopf sowie Bayern mit 22 Euro pro Kopf am unteren Ende der Bundesländer. Besonders hoch sind die Kassenkredite in den anderen westdeutschen Flächenländern. Insbesondere im Saarland liegen sie mit 1.882 Euro pro Kopf, ähnlich wie in Rheinland-Pfalz mit 1.500 Euro pro Kopf, Nordrhein-Westfalen mit 1.343 Euro pro Kopf und Hessen mit 1.245 pro Kopf, deutlich über dem Durchschnitt. Die Kommunalverschuldung gibt damit ein zweigeteiltes Bild. Ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten zeigt sich, dass insbesondere die ostdeutschen Flächenländer sowie Baden-Württemberg und Bayern eine sehr geringe beziehungsweise deutlich unterdurchschnittliche Kommunalverschuldung aufweisen. Überdurchschnittlich sind insbesondere Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und das Saarland.

Die Kassenkredite, die eigentlich nur als temporäres Instrument für kurzfristige Liquiditätsengpässe gedacht waren, haben sich insgesamt zu einem dauerhaften Verschuldungsinstrument entwickelt, welches sich aktuell – auch aufgrund der niedrigen Zinsen – als populäre Finanzierungsalternative zum herkömmlichen Kommunalkredit sowie den Wertpapierkrediten entwickelt hat. Insgesamt haben sich die Kassenkredite seit 1992, also in 20 Jahren, mehr als verdreifacht. Der gesamte Anteil der Kassenkredite an der Kommunalverschuldung liegt bei etwa 35 Prozent.

Die Schuldenstruktur ist also höchst unterschiedlich zwischen den Bundesländern. So liegt der Anteil der Kassenkredite im Saarland bei über 62 Prozent, während er in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen bei etwa 50 Prozent liegt. Insgesamt liegt der Anteil der Kommunen am gesamtstaatlichen Defizit im langfristigen Vergleich bei etwa nur 5 Prozent und beim aktuellen Schuldenstand bei rund 7 Prozent. Das Finanzierungssaldo der Gemeinden war im Aggregat in acht Jahren seit der Deutschen Einheit sogar positiv (z. B. 1998-2000, 2006-2008, 2012 und 2013), im Gegensatz zum Bund (letztmalig im Jahr 2000 wegen der UMTS-Erlöse) und den Ländern (letztmalig 2007-2008).

Genau genommen müsste den Schulden noch das Finanzvermögen der Länder und Gemeinden beziehungsweise der Gemeindeverbände gegengerechnet werden. Die unterschiedlichen Aktiva gegenüber dem nichtöffentlichen Bereich summieren sich in einigen Bundesländern zu beachtlichen Beträgen. So liegt das Finanzvermögen der Länder und Gemeinden im Durchschnitt in Deutschland bei rund 2.700 Euro pro Einwohner. Die höchsten Werte werden in Nordrhein-Westfalen mit rund 5.200 Euro, Baden-Württemberg (3.000 Euro) und Bremen (2.900 Euro pro Einwohner) erzielt. Das niedrigste Finanzvermögen besteht im Saarland (900 Euro je Einwohner) sowie in Niedersachsen (1.000 Euro) und in Schleswig-Holstein (1.100 Euro).

### **2.1.2 Die Einnahmen der Kommunen**

Die kommunalen Einnahmen sind Teil des komplexen Steuersystems in Deutschland und im Wesentlichen durch das Verhältnis der öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) zueinander sowie durch die Europäische Union mitbestimmt. Zudem umfassen die Haushalte der Parafisci (v. a. die Sozialversicherungen) einen hohen Anteil (rund 45,8 %) der Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushaltes. Durch ihre Ausgaben sind sie für die Sicherung der Einkommen bei einer hohen Zahl von Bürgern verantwortlich. Im Gemeindehaushalt werden jedoch auch durch Kostenersatzregelungen und die Leistungen von Sozialträgern sogenannte Transfererträge generiert. Ferner ist zwischen der Gesetzgebungs-, der Ertrags- und der Verwaltungskompetenz der einzelnen Staatsebenen zu unterscheiden. Die Gesetzgebungskompetenz ist das Recht, Steuergesetze zu erlassen, was nur der Bund und die Länder können und nicht die Gemeinden. Die Steuerertragskompetenz (Art. 106 GG) weist den Gebietskörperschaften die Steuern nach einem Trenn- und Verbundsystem zu. Eine Besonderheit der kommunalen Finanzen ist die Trennung in einen Vermögens- und Verwaltungshaushalt. Dabei enthält der Vermögenshaushalt alle vermögenswirksamen Einnahmen oder Ausgaben der Gemeinde, wie etwa Investitionen oder den Kauf beziehungsweise die Veräußerung von Grundstücken oder anderen Vermögenswerten. Der Verwaltungshaushalt umfasst alle periodischen Ein- und Ausgaben, wie etwa die Einnahmen aus Steuern und Gebühren, aber auch die laufenden Ausgaben für Personal, Sachaufwand, Zinsen und dergleichen. Der Vermögenshaushalt ist vom Umfang her deutlich kleiner als der Verwaltungshaushalt (insgesamt rund 8 % der Gesamtausgaben im Jahr 2012). Mit der Umstellung auf die Doppik (= Doppelte Buchführung in Konten) im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) ändern sich auch die Begrifflichkeiten und Abgrenzungen. So heißen die zentralen Haushalte nun Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt. Außerdem wird für jede Gemeinde eine Bilanz erstellt, in der Aktiva und Passiva ausgewiesen sind. Die Daten der öffentlichen Statistik werden jedoch immer noch nach der traditionellen kameralen Abgrenzung ausgewiesen, da noch nicht alle Länder vollständig auf die Doppik umgestellt haben. Nachteilig wirken sich die parallelen Systeme auf die Qualität der Daten aus.

Die Einnahmestruktur der Kommunen im Verwaltungshaushalt ist zwischen alten und neuen Bundesländern deutlich verschieden (Bundesministerium der Finanzen 2013). Die Einnahmen westdeutscher Kommunen (148,2 Mrd. Euro in 2012) basieren hauptsächlich auf folgenden Einnahmearten:

- Steuereinnahmen (66,7 Mrd. Euro = 45,0 % der Gesamteinnahmen)
- Zuweisungen der Länder (46,6 Mrd. Euro = 31,5 % der Gesamteinnahmen)
- Gebühren (14,7 Mrd. Euro = 9,9 % der Gesamteinnahmen)
- Sonstige Einnahmen (20,1 Mrd. Euro = 20,1 % der Einnahmen). Hierzu zählen Konzessionsabgaben, Eintrittsgebühren, Zinsen, Transfereinnahmen und dergleichen.

Für die neuen Länder in Ostdeutschland sieht die Einnahmestruktur (Gesamteinnahmen = 25,8 Mrd. Euro in 2012) wie folgt aus:

- Steuereinnahmen (7,6 Mrd. Euro = 29,5 % der Gesamteinnahmen)
- Zuweisungen der Länder (12,8 Mrd. Euro = 49,8 % der Gesamteinnahmen)
- Gebühren (2,1 Mrd. Euro = 8,0 % der Gesamteinnahmen)
- Sonstige Einnahmen (3,3 Mrd. Euro = 12,7 % der Einnahmen).

Auffällig sind die geringe eigene Steuerkraft in den ostdeutschen Kommunen sowie die hohe Abhängigkeit der Zuweisungen aus den Landeshaushalten. So erreichen die ostdeutschen Kommunen nur einen Anteil von rund 57 Prozent der Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen. Besonders niedrig ist das Verhältnis beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (49,4 %). Am höchsten liegt das Verhältnis noch beim Umsatzsteueranteil mit knapp 80 Prozent. Diese Steuer hat zudem den Vorteil, von Jahr zu Jahr vergleichsweise wenig zu variieren. Bei den Zuweisungen liegen die ostdeutschen Kommunen jedoch noch deutlich vorne, wenngleich sich hier – aufgrund des Rückgangs der Solidarpaktmittel – ein Angleichungsprozess feststellen lässt.

Den Gemeinden stehen die Grundsteuern A (für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft) und B (für bebaute Grundstücke) sowie die Gewerbebeertragssteuer zu. Daneben erhalten sie eine 15-Prozent-Beteiligung am Aufkommen der Einkommensteuer und eine direkte Beteiligung an der Umsatzsteuer von 2,2 Prozent des Aufkommens. Darüber hinaus sind die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich an den Einnahmen der Länder beteiligt. Die Finanzausstattung der Kommunen ist immer wieder ein Streitthema, da einzelne Länder in der Vergangenheit versucht haben, auf Kosten der Finanzausstattung den Landeshaushalt zu konsolidieren. Bayern hat 2013 nach einem erfolgreichen Volksentscheid (über 90 % Zustimmung der Abstimmenden) die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden sogar in der Verfassung festgeschrieben („Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung“, Art. 86 Abs. 2 Verf BY). Unstrittig ist, dass kommunale Selbstverwaltung ohne die Möglichkeit der Beeinflussung von eigenen Steueraufkommen nicht möglich ist (Bertelsmann Stiftung 2013: 70-71).



Die wichtigste Gemeindesteuer ist die Gewerbesteuer, deren Aufkommen (2012 rund 42 Mrd. Euro) ausschließlich den Gemeinden zusteht. Mit einem prozentualen Anteil von sieben Prozent am Gesamtsteueraufkommen ist die Gewerbesteuer vom Aufkommen her eine mittelgroße Steuer. Jedoch ist die Gewerbesteuer für die Städte und Gemeinden die wichtigste originäre, das heißt selbst bestimmbare, Steuer. So kommt den Gemeinden das Recht zu, die Hebesätze der Gewerbesteuer und anderer Realsteuern, wie der Grundsteuer A und B, festzulegen.

Die Gewerbesteuer war auch immer (Streit-)Gegenstand der Finanzbeziehungen und Finanzreformen von Bund und Ländern. Seit 1958 wird das Aufkommen der Gewerbesteuer an die Gemeinden zugewiesen, zuvor lag die Ertragskompetenz bei den Ländern. Im Jahr 1970 wurde die Abführung einer Gewerbesteuerumlage (hälftig an Bund und Länder) beschlossen, die 2012 immerhin 6,7 Mrd. Euro betrug. Die Gewerbesteuer, in ihrer Wirkung eine Substanzsteuer, wurde 1998 abgeschafft und die Gemeinden mit einem Anteil aus der Umsatzsteuer entschädigt. Aktuell macht die Gewerbesteuer (netto) rund 43,4 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden aus.

Die Kommunalfinanzen schwanken vor allem deshalb, weil die Gewerbesteuereinnahmen stark von der Konjunktur abhängen. Gerade seit der Finanzkrise hat die Stärke der Schwankungen weiter zugenommen. Ein Problem der Gewerbesteuer ist mithin, dass unetete Einnahmen bei gleichzeitig stetigen Ausgaben vorliegen. Da gerade in Zeiten von Wirtschaftskrisen die Ausgaben für soziale Leistungen stark zunehmen, sind die Kommunen gezwungen, während Krisenzeiten ihre Investitionen zu kürzen und somit prozyklisch zu agieren. Viele Kommunen stehen zudem unter einer steigenden Belastung von Kassenkrediten (Abschnitt 2.1.1), wodurch es zu einer Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen kommt, weil besonders finanzschwache Gemeinden überproportional die Gewerbesteuer erhöht haben.

Tabelle 2: Entwicklung der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B

<b>Jahr</b>	<b>Gewerbesteuer Hebesatz (%)</b>	<b>Grundsteuer B Hebesatz (%)</b>
<b>1993</b>	371	317
:		
<b>2000</b>	384	353
:		
<b>2008</b>	383	379
<b>2009</b>	383	379
<b>2010</b>	386	389
<b>2011</b>	388	398
<b>2012</b>	389	406

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014.

Die Gewerbesteuer ist in den vergangenen Jahren, so der diachrone Längsschnittvergleich, stetig angestiegen (Tabelle 2). Der Hebesatz bei der Gewerbesteuer stieg seit 2000 im Durchschnitt um 0,4 Prozentpunkte jährlich, bei der „immobileren“ Grundsteuer B sogar um 4,4 Prozentpunkte. In größeren Städten stiegen diese Hebesätze sogar noch schneller an. Insbesondere in Kommunen mit einem hohen Haushaltsdefizit wurden die Hebesätze der Gewerbesteuer stärker angehoben als in Kommunen mit guter Finanzsituation. Dies verschärft die Unterschiede in den Standortbedingungen und führt einerseits zu einem gewissen Steuerwettbewerb.<sup>4</sup> Andererseits haben Unternehmen in „Hochsteuerkommunen“ einen komparativen Nachteil, da sie besonders stark durch die Gewerbesteuer belastet sind.

<sup>4</sup> In diesem Kontext ist auch die Diskussion um die Stadt Monheim in Nordrhein-Westfalen zu sehen, die durch eine starke Senkung der Gewerbesteuerhebesätze (2008: 435 Punkte, 2012: 300 Punkte) zahlreiche neue Firmen angezogen hat.

Tabelle 3:     Durchschnitte der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B  
im Bundesländervergleich (2012)

Bundesland	Gewerbesteuer Hebesatz (%)	Grundsteuer B Hebesatz (%)
<b>Baden-Württemberg</b>	366,00	385,00
<b>Bayern</b>	369,00	383,00
<b>Berlin</b>	410,00	810,00
<b>Brandenburg</b>	315,00	386,00
<b>Bremen</b>	433,00	572,00
<b>Hamburg</b>	470,00	540,00
<b>Hessen</b>	393,00	350,00
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	353,00	384,00
<b>Niedersachsen</b>	388,00	402,00
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	442,00	471,00
<b>Rheinland-Pfalz</b>	376,00	368,00
<b>Saarland</b>	414,00	356,00
<b>Sachsen</b>	416,00	480,00
<b>Sachsen-Anhalt</b>	361,00	394,00
<b>Schleswig-Holstein</b>	358,00	359,00
<b>Thüringen</b>	378,00	394,00
<b>Gesamtsumme</b>	390,13	439,63

Anmerkung: Es ergeben sich kleine Unterschiede zur Fachserie 14, Reihe 10.1. Die Daten wurden aus der Online-Datenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder erhoben. Abruf unter <https://www.regionalstatistik.de/genesis/>.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013 b.

Bemerkenswert ist die deutlich stärkere Varianz bei der Grundsteuer B (für bebaute Grundstücke). Mit 10,7 Mrd. Euro Aufkommen (2012) sind die Grundsteuern (Grundsteuer A für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft sowie Grundsteuer B) deutlich weniger wichtig als die Gewerbesteuer, nehmen aber überproportional zu, was an den schnell steigenden Hebesätzen liegt. Die Grundsteuern sind als Substanzsteuern deutlich weniger konjunktursensitiv und somit eine verlässliche Steuer für die Kommunen. Länder mit einer hohen Kommunalverschuldung erheben in der Tendenz auch höhere Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze, wie Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Hessen (Ausnahme Rheinland-Pfalz).

Der Vermögenshaushalt speist sich in hohem Maße von den Zuweisungen der Länder. Auch hier liegen die ostdeutschen deutlich vor den westdeutschen Kommunen (Anteil 71,2 % zu 29,4 %). In Westdeutschland werden im Vermögenshaushalt noch substantielle Einnahmen (29,4 %) aus der Veräußerung von Vermögen erzielt.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Steuern sind die zentrale Einnahmekategorie der Kommunen, jedoch mit unterschiedlicher regionaler Bedeutung. Schwäche dieses Systems ist die Empfindlichkeit der Gewerbesteuer als der aufkommensstärksten Steuer gegenüber konjunkturellen Einflüssen, wie man am Einbruch der Gewerbesteuer-einnahmen in konjunkturellen Krisen (etwa 2009 mit einem Minus 6,5 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr) beobachten kann. Die anderen Steuerarten lassen sich nicht im gleichen Maße wie die Gewerbesteuer von den Kommunen selbst beeinflussen, sondern man ist über den Steuerverbund an der Gesamtentwicklung beteiligt. Mit dem Hebesatzrecht der Kommunen bei den Realsteuern haben die Kommunen theoretisch die Möglichkeit, den Haushalt auszugleichen. Dies gelingt zwar im Durchschnitt in den vergangenen Jahren, jedoch sind zahlreiche Kommunen stark verschuldet.

### **2.1.3 Die Ausgaben der Kommunen**

Das Niveau der Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes (2012) liegt für die Gemeinden im Durchschnitt bei rund 2.600 Euro pro Einwohner (Tabelle 4), was 18 Prozent des öffentlichen Gesamthaushaltes entspricht. Die Sozialversicherungen geben relativ gesehen am meisten aus – immerhin 44 Prozent des öffentlichen Gesamthaushaltes. Dies ist ein wesentliches Kennzeichen des deutschen Sozialversicherungsstaates beziehungsweise in der Typologie von Esping-Andersen (1990) des konservativen Wohlfahrtsstaatstypus, der auf die bismarckschen Sozialversicherungen zurückgeht.

Beim Blick auf die Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden zeigen sich große Unterschiede zwischen den Ländern. An der Spitze der Ausgabenrankings der Länder liegen die Stadtstaaten. Dahinter lagen lange Jahre die ostdeutschen Flächenländer, was jedoch 2012 nicht mehr eindeutig der Fall ist. Mittlerweile liegen Hessen und Nordrhein-Westfalen auf den nächsten Plätzen, bevor mit Mecklenburg-Vorpommern das erste ostdeutsche Flächenland folgt. Die niedrigsten Ausgaben weisen Thüringen, Schleswig-Holstein sowie Niedersachsen auf.

Tabelle 4: Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushaltes (2012)

<b>Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts nach Ebenen</b>		
	Millionen Euro	In Euro je Einwohner
Öffentlicher Gesamthaushalt	1.182.226	14.704
Bund	356.353	4.432
EU-Anteile	25.251	314
Länder	325.437	4.048
Gemeinden/Gemeindeverbände	196.864	2.636
Sozialversicherung	520.655	6.476
<b>Ausgaben der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände nach Ländern</b>		
Baden-Württemberg	56.492	5.359
Bayern	65.867	5.279
Brandenburg	13.843	5.649
Hessen	38.037	6.336
Mecklenburg-Vorpommern	9.417	5.875
Niedersachsen	38.985	5.008
Nordrhein-Westfalen	103.901	5.923
Rheinland-Pfalz	20.977	5.258
Saarland	5.651	5.675
Sachsen	21.157	5.229
Sachsen-Anhalt	12.807	5.651
Schleswig-Holstein	14.143	5.044
Thüringen	11.297	5.194
Berlin	24.093	7.202
Bremen	5.181	7.945
Hamburg	13.687	7.938

Anmerkung: Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (Kern- und Extrahaushalte) des statistischen Bundesamtes, bereinigt um Zahlungen der Einheiten untereinander, daher nicht addierbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014b.

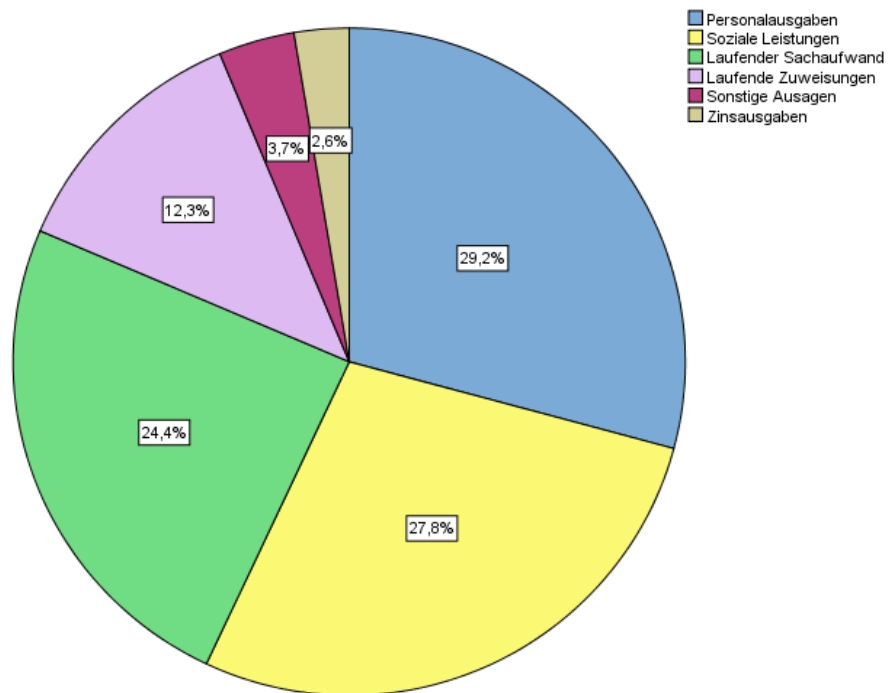
Die gegenwärtig vergleichsweise gute Haushaltslage der Kommunen ist hauptsächlich dem niedrigen Zinsniveau und weniger besonderen Konsolidierungsanstrengungen geschuldet. Betrachtet man die tatsächlichen Haushaltsdaten, dann fallen trotz eines moderaten Ausgabenwachstums im Zeitraum von 1994 bis 2010 von 21,3 Prozent (das sind jahresdurchschnittlich nur 1,3 %) besonders starke Ausgabenerhöhungen in einigen Aufgabenfeldern auf. Dies ist vor allem in den Bereichen Allgemeine Verwaltung (plus 87,6 %), Soziale Sicherung (plus 44,2 %), Öffentliche Sicherheit und Ordnung (plus 42,9 %) und Schulen (plus 36,4 %) der Fall. Im Bereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft lagen die Ausgaben 2010 nur um etwa 13,2 Prozent über dem Wert des Jahres 1994, was vor allem die gesunkenen Zinsen der letzten Jahre reflektiert. Im Jahr 2007 lagen die Ausgaben für die Allgemeine Finanzwirtschaft, die sich unter anderem aus Zinszahlungen zusammensetzen, noch um über 87,6 Prozent über dem Wert von 1994. Die aktuelle vergleichsweise gute Lage der Kommunen ist also mit dem niedrigen Zinsniveau im Zuge der Eurokrise geschuldet und weniger besonders engagierten Konsolidierungsanstrengungen. Würde das Zinsniveau auf das Niveau des Jahres 2007 zurückkehren, dann müssten die Kommunen in der Gesamtheit etwa 3 Mrd. Euro mehr pro Jahr an Zinsen bezahlen und so in ein Defizit rutschen. Rückläufig waren die Ausgaben in den Bereichen Bauen, Wohnen und Verkehr, Gesundheit und Sport sowie „Wirtschaftliche Unternehmen und Grund- und Sondervermögen“. Insgesamt besteht die Tendenz freiwillige Leistungen, Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen eher zu kürzen als Sozial- und Bildungsausgaben.

Ferner wirkt die aktuell gute Arbeitsmarktsituation entlastend auf die kommunalen Finanzen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit sowie ein hoher Beschäftigungsstand entlasten nicht nur die Sozialversicherungen, sondern auch die kommunalen Haushalte.

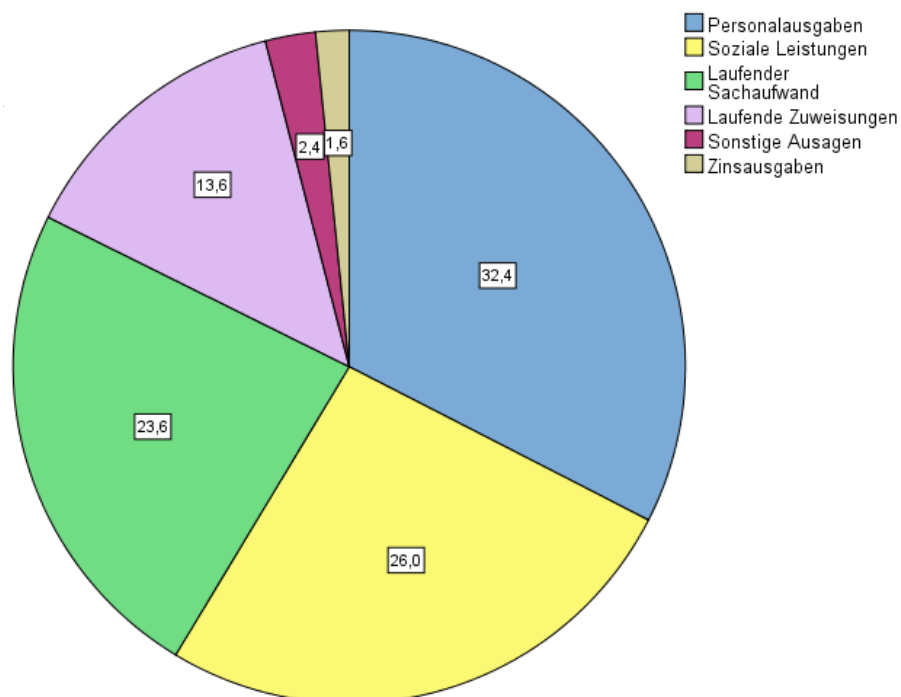
Die Ausgaben der Kommunen werden in der amtlichen Kassenstatistik wieder getrennt nach dem Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ausgewiesen. Die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen liegen bei knapp 187 Mrd. Euro, wobei der Großteil auf den Verwaltungshaushalt entfällt. Die Ausgabenstruktur ist vergleichsweise ähnlich. Während in den ostdeutschen Kommunen Personalkosten einen etwas höheren Anteil ausmachen, liegt der Sachaufwand in den westdeutschen Kommunen höher (Abbildung 4). Der Anteil der Sozialausgaben ist annähernd gleich, ebenso wie die Zinsausgaben und Sonstigen Ausgaben.

Die Ausgabenstruktur der Vermögenshaushalte ist vor allem durch die Baumaßnahmen in den Gemeinden gekennzeichnet. Knapp 60 Prozent der Ausgaben entfallen auf Baumaßnahmen, weitere 18 Prozent auf den Erwerb von Sachanlagen, 8 Prozent auf Investitionszuweisungen und ebenfalls 8 Prozent auf den Erwerb von Beteiligungen und Kapitalanlagen.

Abbildung 4: Ausgabenstruktur der Verwaltungshaushalte (2012)



*Ausgabenstruktur in den alten Bundesländern (2012)*



Quelle: Statistisches Bundesamt 2014b.

Auffällig ist ein relativer Rückgang bei den Baumaßnahmen und den Investitionszuweisungen. Die kommunalen Investitionsausgaben gingen von 1998 bis 2005 fast durchgängig Jahr für Jahr zurück (1998: 24,7 Mrd. Euro; 2005: 18,7 Mrd. Euro). Maßgeblich für den Rückgang waren Konsolidierungserfordernisse zahlreicher Kommunen. In den Überschussjahren 2006 bis 2008 ergaben sich für Kommunen wieder Investitionsspielräume, die zu jährlichen Zuwächsen zwischen 3 Prozent und 3,6 Prozent führten. In den Jahren 2009 und 2010 stiegen die kommunalen Sachinvestitionen deutlich an (plus 6,2 % bzw. plus 5,8 %). Die Ausweitung der Investitionen ging auf das vom Bund im Frühjahr 2009 beschlossene Konjunkturpaket II zurück. Das zentrale Element des Konjunkturpakets II war das kommunale Zukunftsinvestitionsprogramm. Hierfür stellte der Bund 10 Mrd. Euro für Investitionen der Länder und Kommunen bereit. Mit diesem Programm wurden rund 43 000 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 15,8 Mrd. Euro in den Ländern und in den Kommunen gefördert. Über 75 Prozent der Finanzhilfen wurden für kommunale Investitionen verwendet und damit die kommunale Infrastruktur nachhaltig gestärkt. In den vergangenen Jahren wurde jedoch wieder der Pfad der Konsolidierung auf Kosten von Investitionen eingeschlagen, sowohl auf Kommunen- als auch auf Länderebene. Investitionen gehören zu den wenigen frei verfügbaren Mitteln, die nicht zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben gehören. Diese Tendenz ist ein Indiz, dass der finanzielle Handlungsspielraum von Kommunen, trotz eines ausgeglichenen Saldos über alle Kommunen hinweg, abgenommen hat.

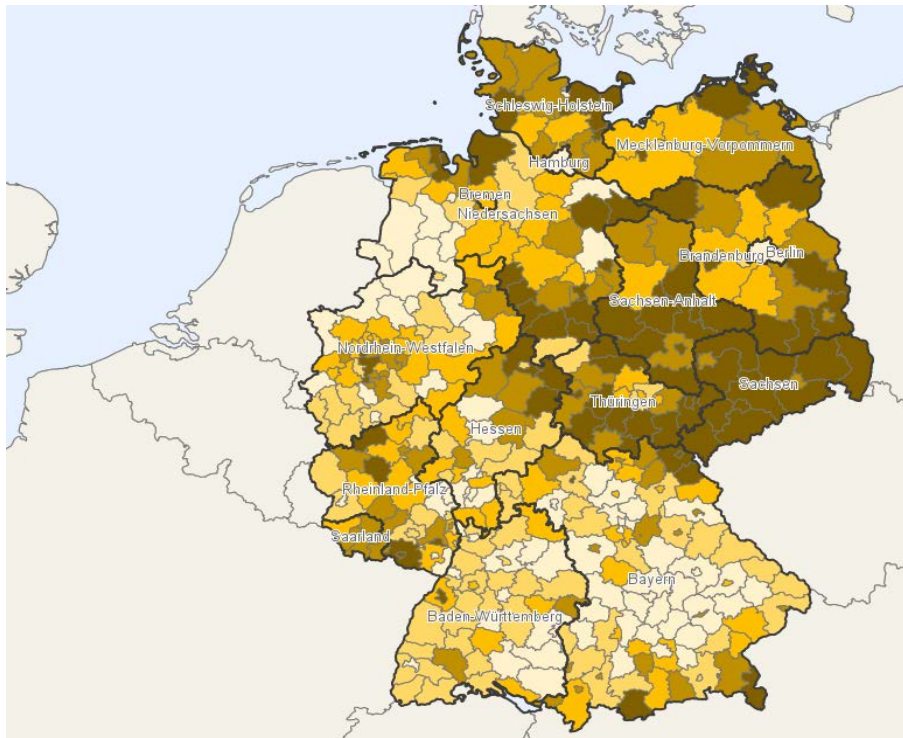
## **2.2 Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen in der Seniorenpolitik**

Aussagen zu den finanziellen Handlungsspielräumen der Kommunen in der Seniorenpolitik sind summarisch schwer möglich, zu groß ist die Heterogenität der Problemlagen. Zum einen stellt sich das Problem des demografischen Wandels unterschiedlich. Abbildung 5 stellt den aktuellen Ist-Zustand der 402 Stadt- und Landkreise in Deutschland dar. Deutlich sieht man regionale Differenzen, mit einem hohen Anteil der über 65-Jährigen in Ostdeutschland und teilweise auch in Norddeutschland. In Süddeutschland ist dagegen der Anteil Älterer geringer und auch die Bevölkerungsdynamik besser. Hier gibt es nur einzelne Stadt- und Landkreise, die eine besonders hohe Seniorenquote aufweisen.

Ein weiterer Indikator ist der Altenquotient, der das Verhältnis der über 65-Jährigen zur Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen misst (in 100 Personen). Hier zeigt sich seit zehn Jahren ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils der älteren Menschen (Tabelle 5). Bis zum Jahr 2030 werden im Durchschnitt rund 52 Personen über 65 Jahre auf 100 Personen in der Altersgruppe von 20 bis 64 kommen. Dabei nimmt die Varianz zwischen den Bundesländern zu. Liegt 2010 die Spannweite zwischen dem Maximalwert (Sachsen mit 41,4) und Minimalwert Hamburg (29,4) bei 11 Punkten, wird sich die Spannweite 2030 auf 26 Punkte mehr als verdoppeln. Dann, also 2030, wird Sachsen-Anhalt die Rangliste mit 70 über 65-Jährigen im Verhältnis zu 100 Personen der 20-bis 64-Jährigen anführen, während in Hamburg der Quotient am niedrigsten ist (34,3).



Abbildung 5: Anteil der über 65-Jährigen in den Stadt- und Landkreisen (2011)



Anmerkung: Bevölkerungsstand der Altersgruppe 65 Jahre und mehr in Prozent der Gesamtbevölkerung, 402 Stadt- und Landkreise im Vergleich. Die Grafik wurde auf der Internetseite der statistischen Ämter des Bundes und der Länder erstellt (<https://www-genesis.destatis.de/gis/>).

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013a.

Wie in Abschnitt 2.1 beschrieben ist die finanzielle Situation der Kommunen sehr heterogen, was Schulden, Einnahmen und Ausgaben betrifft. Eindeutige Ausgaben für die Seniorenpolitik sind zudem nicht zurechenbar beziehungsweise messbar, weil die Funktionskennziffern der Haushaltssystematik (FKZ) nicht trennscharf genug sind. So werden in der revidierten FKZ-Systematik ab 2013 nur drei Bereiche mit den Ausgaben für Senioren in Zusammenhang gebracht (wenn man die Bereiche „Rente“ und „Pflege“ nicht mit betrachtet):

- Funktion 153: Spezielle Maßnahmen der Erwachsenen-, Frauen- und Seniorenbildung
- Funktion 226: Alterssicherung der Landwirte (nur beim Bund)
- Funktion 282: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII.

Neben dem langfristigen Trend bei den Ausgaben, der zeigt, dass Personalausgaben schwächer gestiegen sind als der Gesamtaufwand, dass Investitionen in der Tendenz rückläufig und die Zinsausgaben konstant geblieben beziehungsweise leicht rückläufig sind, haben sich die Sozialausgaben deutlich erhöht: Die monetären Sozialtransfers der Kommunen sind zwischen 1991 und 2013 um 240 Prozent und die sozialen Sachleistungen der Kommunen um 110 Prozent gestiegen. Damit liegen die Daten höher als

das Wachstum der gesamtstaatlichen Ausgaben und das Wachstum der gesamtstaatlichen Sozialausgaben. Für den Bereich „Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“ (Statistisches Bundesamt 2012) liegen die Bereinigten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (also inkl. Landkreise) bei knapp 60 Mrd. Euro (Daten für 2008), was rund 10 Prozent aller gesamtstaatlichen Sozialausgaben entspricht.

Tabelle 5: Entwicklung des Altenquotienten (2003-2030)

Erhebungsjahr	Gewichteter Durchschnitt
2003	29,3
2004	30,5
2005	31,6
2006	32,7
2007	33,3
2008	33,9
2009	34,4
2010	34,1
:	:
2030	51,8

Anmerkungen: Der Altenquotient ist das Verhältnis der über 65-Jährigen zur Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen (in 100 Personen).

Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung; Zahl der Kommunen zwischen 2607 und 2891 je nach Datenverfügbarkeit (alle Gemeinden ab 5000 Einwohner). Die Daten sind gewichtet mit der Bevölkerungszahl.

Die dargestellten Unterschiede im Bevölkerungsrückgang und in den Strukturveränderungen je nach Region erfordern **kontextspezifische und regional differenzierte** Handlungsstrategien. Besonders stark betroffen von Armut und rückgängiger Kaufkraft sind alternde, schrumpfende Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2013). Gleichzeitig stehen diese Kommunen vor erhöhten Ausgaben für den demografischen Wandel, die den Senioren nicht nur Hilfe gewähren, sondern auch gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen sollen.

In den unterschiedlichen Büchern des Sozialgesetzbuches sind die rechtlichen Grundlagen kommunaler Seniorenpolitik geregelt. Dabei ist die Altenpolitik der Begriff für den klassischen Bereich der Hilfe und Unterstützung, während Seniorenpolitik eher für die Nutzung der Potenziale von älteren Menschen steht (Backes und Amrhein 2011: 245), wie etwa ehrenamtliches Engagement. Auch die kommunale Selbstverwaltung gibt einen rechtlichen Rahmen vor, da diese nach dem Subsidiaritätsprinzip zuständig für „Anliegen der örtlichen Gemeinschaft“ ist (Backes und Amrhein 2011: 246).

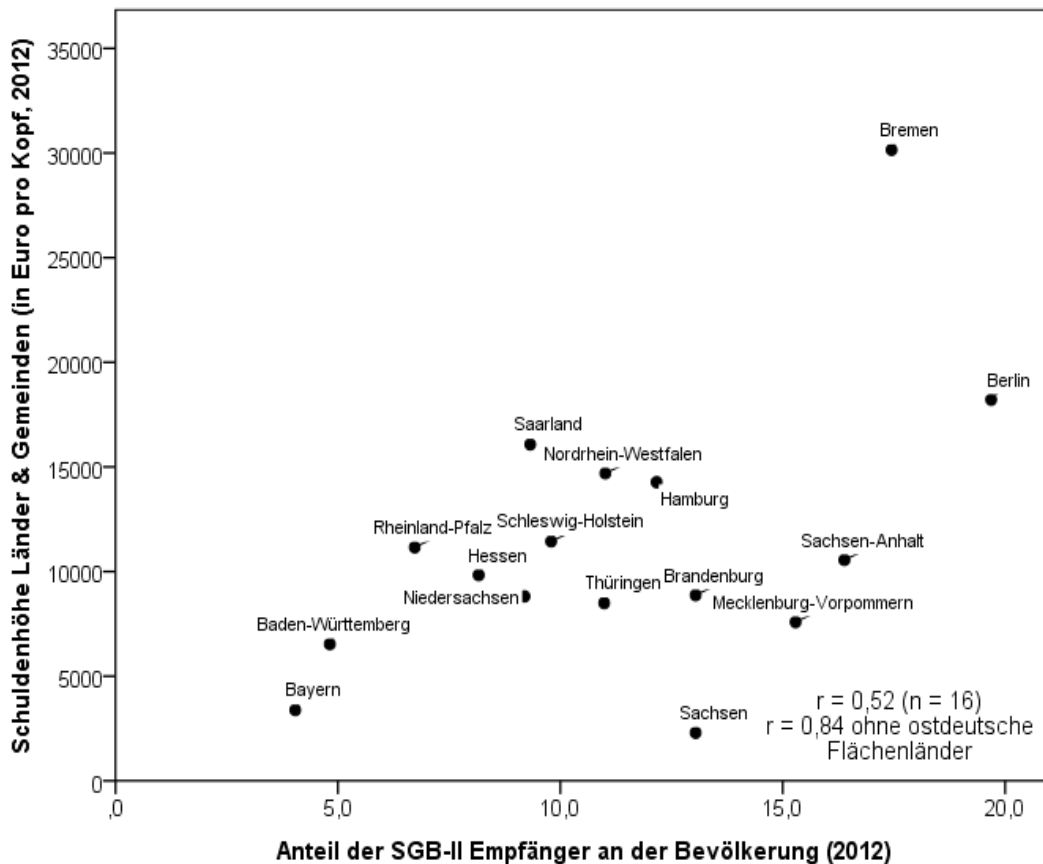
Zentral ist dabei die Altenhilfe (§ 71 Abs. (1) SGB XII): „Die Altenhilfe soll dazu beitragen, Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen.“ Der Leistungskatalog der Altenhilfe (§ 71 SGB XII) ist dabei in laufende Altenhilfe (z. B. Hausnotruf) und einmalige Altenhilfe (z. B. Taxikosten, Fernsehgeräte, Kurzfreizeiten, Wohnraumhilfe) unterteilt. Weitere altersbedingte Sozialleistungen sind die Kosten für die Heimunterbringung, falls Pflegegeld, eigenes Vermögen und Einkommen sowie eventuell das Einkommen der eigenen Kinder nicht ausreichen, diese Kosten zu decken. In diesem Fall übernimmt das Sozialamt die Kosten der Heimunterbringung. Vor 2014 blieben diese Kosten – nach einer Reform der Gemeindefinanzkommission – bei den Kommunen hängen. Ab 2014 übernimmt der Bund die Kosten der Grundsicherung im Alter vollständig und entlastet die Kommunen mit circa 4 Mrd. Euro jährlich. Aufgrund des demografischen Wandels werden diese Kosten weiter ansteigen, wobei der Bund auch diese Kostensteigerung trägt (5 Mrd. Euro 2015). Als weitere Leistung kommen in einigen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein) noch Ausgaben für das Pflegegeld hinzu. Dies ist keine Leistung der Sozialhilfe, sondern wird von den Landkreisen oder kreisfreien Städten getragen.

Generell werden für die Kommunen die Kosten des demografischen Wandels weiter zunehmen. So hat die Pflegeversicherung die Kommunen zwar finanziell entlastet, aber die Pflegehilfe wird weiter ansteigen, da die individuellen Kosten oft zu hoch sind (Backes und Amrhein 2011: 247). Neben den großen Posten „Grundsicherung im Alter“ (jetzt vom Bund getragen) und der „Hilfe zur Pflege“ fallen auch Eingliederungshilfe für Behinderte im verstärkten Umfang an (Backes und Amrhein 2011: 246). Hinzu kommen Kosten für eine altersbedingte Infrastruktur: Zwar sind Länder auch für Pflegeinfrastruktur zuständig, diese wird aber wegen deren Ortsnähe oft an die Kommunen übertragen. Ebenfalls kommen auf die kommunalen Krankenhäuser höhere Kosten zu.

Betrachtet man die Zahl der Leistungsempfänger der Grundsicherung im Alter (letzte Daten für den Zeitpunkt 31.12.2008 verfügbar), so fällt eine große Differenz zwischen den Bundesländern auf: In den Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg erhielten rund 2 Prozent der Gesamtbevölkerung Leistungen der Grundsicherung im Alter, während in Thüringen und Sachsen der Anteil bei nur 0,66 Prozent liegt. Dies kann auf die höheren Rentenzahlungen pro Kopf in Ostdeutschland zurückgeführt werden. Deutschlandweit liegt der Anteil der Empfänger von Grundsicherung im Alter bei 1,12 Prozent der Bevölkerung.

In Abbildung 6 wird die generelle Bedeutung der SGB II-Quote für die Verschuldungshöhe (Länder und Kommunen zusammen) deutlich. Die SGB II-Quote gibt dabei den Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld II beziehungsweise Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) an der Bevölkerung im Alter bis zur Altersgrenze an.

Abbildung 6: Anteil der Sozialhilfeempfänger und Schuldenhöhe der Länder (2012)



Anmerkung: Eigene Berechnung. Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, einschließlich Extrahaushalte, Einwohnerzahl der Bundesländer vor der Zensuserhebung 2011. Ab 2010 einschließlich aller Zweckverbände des Staatssektors

Quelle: Statistisches Bundesamt 2014c.

Die Korrelation zwischen dem Anteil der SGB-II Empfänger und der Pro-Kopf-Verschuldung ist über alle Bundesländer hinweg mit  $r = 0,52$  mittelstark. Jedoch fällt auf, dass alle ostdeutschen Bundesländer unterhalb der (nicht eingezeichneten) Regressionsgeraden liegen. Da die Finanzsituation in den ostdeutschen Flächenländern besser ist als in den westdeutschen ist aktuell dort noch eine Sondersituation vorzufinden. Jedoch ist davon auszugehen, dass sich nach Auslaufen der Solidarpaktmittel und dem „Verlust“ der guten Ausgangslage (d. h. man startete nach der Einheit von dem Niveau „null“), sich die Position der ostdeutschen Länder verschlechtern wird. Schließt man die ostdeutschen Flächenländer aus der Berechnung aus, dann ist die statistische Beziehung mit  $r = 0,84$  sogar sehr stark. Berechnet man den statistischen Zusammenhang mit dem Anteil der Personen in der Grundsicherung im Alter, dann kann hier ebenfalls eine sehr hohe Korrelation ( $r = 0,84$ ,  $n = 16$ ) festgestellt werden.

Generell wird in der Literatur ein unzureichender Fokus auf die kommunale Seniorenpolitik konstatiert (Backes und Amrhein 2011: 250-251). Alten- und Seniorenpolitik sind nachgeordnete Politikfelder, die als quantitatives Problem der Anpassung an den Rückgang der Bevölkerung und der kommunalen Steuern gesehen werden. Kaum

Beachtung finden qualitative Anforderungen, da die Kommunen oft nur fiskalische Belastungen sehen. Dabei gibt es qualitative und kostengünstige Alternativen zum Altenheim, wie die Weiterentwicklung von Siedlungsgemeinschaften, betreutes Wohnen, Generationenhäuser und Wohngemeinschaften für Senioren (Scherf 2013).

### **2.3 Regionale Unterschiede in der finanziellen Situation**

Aus großräumiger Perspektive fallen die Unterschiede in der finanziellen Situation ost- und westdeutscher Kommunen besonders ins Auge. Durch die – noch andauernde – gute finanzielle Ausstattung ostdeutscher Kommunen ist die Verschuldungsproblematik dort noch vergleichsweise gering. Jedoch zeichnen sich bereits heute gerade für Ostdeutschland deutliche Lasten- und Kostensteigerungen ab. Durch die Abschmelzung der Solidarpaktmittel bis 2019 reduzieren die ostdeutschen Länder sowie die Kommunen schon heute ihre Ausgaben. Auf der Einnahmenseite fällt insbesondere auf, dass die ostdeutschen Kommunen sehr viel stärker von Zuweisungen abhängig sind und nur eine geringe eigene Steuerkraft haben. Diese liegt bei unter 70 Prozent der westdeutschen kommunalen Steuerkraft.

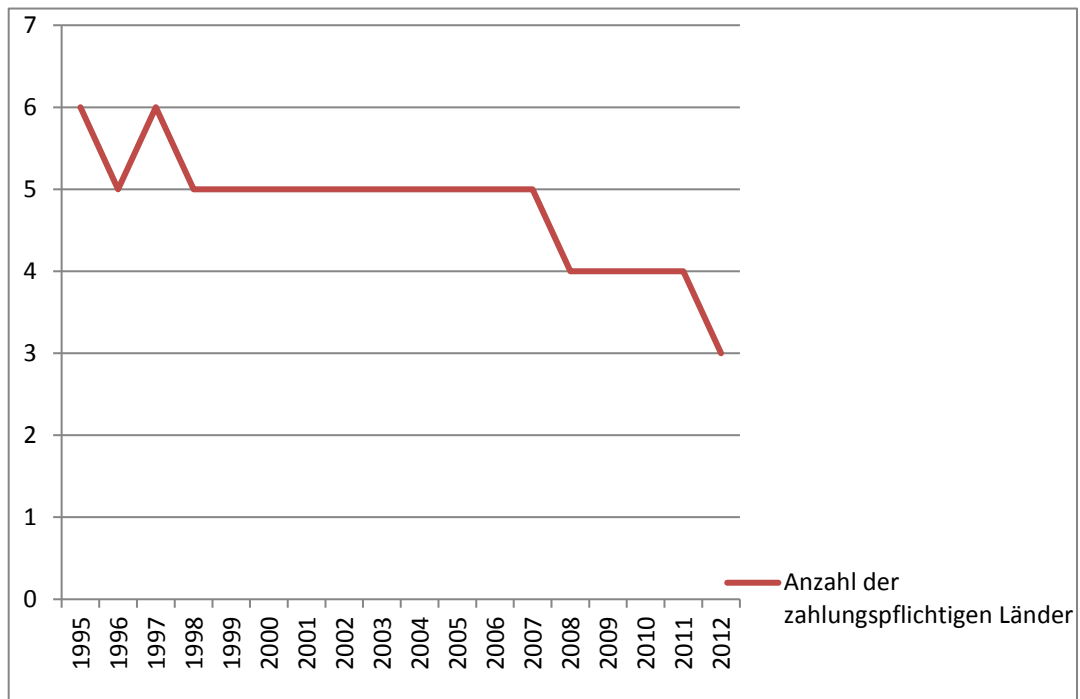
Ein weiterer Unterschied besteht zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern. Die Stadtstaaten weisen deutlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf als die Flächenländer. Im deutschen Finanzausgleichssystem werden die Stadtstaaten als Länder über die Einwohnerveredlung zwar privilegiert, andererseits erbringen die Stadtstaaten auch zahlreiche Leistungen für das Umland oder übernehmen andere Funktionen, wie im Fall der Hauptstadt Berlin. So sind etwa auch die vergleichsweise niedrigen Ausgaben in Brandenburg für Hochschulen der Nähe zu Berlin geschuldet, wo durch das gute Angebot an Universitäten und Fachhochschulen ein Teil der Nachfrage aus Brandenburg abgedeckt wird. Die Stadtstaatenproblematik wird auch von Bund und Ländern generell anerkannt. So befinden sich zwei der drei Stadtstaaten (Bremen und Berlin) im Haushaltsnotlagenprogramm von Bund und Ländern (sowie das Saarland und Schleswig-Holstein). Der Bundeshaushalt sowie die Haushalte der Länder werden dabei vom Stabilitätsrat anhand von vier Kennziffern verglichen beziehungsweise „überwacht“:

- der strukturelle Finanzierungssaldo (ein konjunkturell bereinigtes und um andere finanzielle Transaktionen bereinigtes Haushaltsdefizit)
- die Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis der Kreditaufnahme zu den Ausgaben)
- der Schuldenstand (in Euro pro Einwohner)
- die Zins-Steuer-Quote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen).

Allerdings befinden sich die Kommunen nicht unter der Aufsicht des Stabilitätsrates, der nur die Länder in den Blick nimmt. Werden für die vier Indikatoren die festgelegten Schwellenwerte überschritten, müssen die Länder Sanierungsmaßnahmen vornehmen. Zukünftig wäre es sinnvoll, auch auf kommunaler Ebene, abseits der bereits existierenden Kommunalaufsicht, ein solches Kennzahlensystem zur Haushaltsüberwachung zu implementieren.

Eine dritte bedeutende regionale Differenz gibt es zwischen Norddeutschland und Süddeutschland. Dies sieht man aktuell daran, dass nur drei der 16 Bundesländer in den Finanzausgleich der Bundesrepublik einbezahlen und diese drei Länder aus dem Süden der Bundesrepublik kommen (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen). Auf kommunaler Ebene ist die Situation ähnlich, wenn man vom Sonderfall Hessen absieht, wo die Kommunen eine vergleichsweise hohe Verschuldung aufweisen. Betrachtet man jedoch nur die Länder Baden-Württemberg und Bayern, dann lag dort die durchschnittliche Kassenkreditverschuldung 2010 bei 28 Euro, in den restlichen Ländern hingegen bei 224 Euro pro Kopf. Ebenso liegt der durchschnittliche Schuldenstand (Verschuldung im Kernhaushalt) in Süddeutschland deutlich niedriger (437 Euro pro Kopf) im Vergleich zu 1.007 Euro in den anderen Bundesländern. Allerdings sind die Kreditschulden der ausgelagerten Eigenbetriebe mit Kreditaufnahme in Süddeutschland deutlich höher als in der übrigen Bundesrepublik. Gemäß dem Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes kann man den gesamten öffentlichen Bereich aggregieren (d. h. Kernhaushalt und Auslagerungen) und erhält so ein umfassendes Bild der Verschuldung, das deutlich zeigt, dass die Gesamtverschuldung in den süddeutschen Bundesländern tiefer ist (786 zu 1.311 Euro).

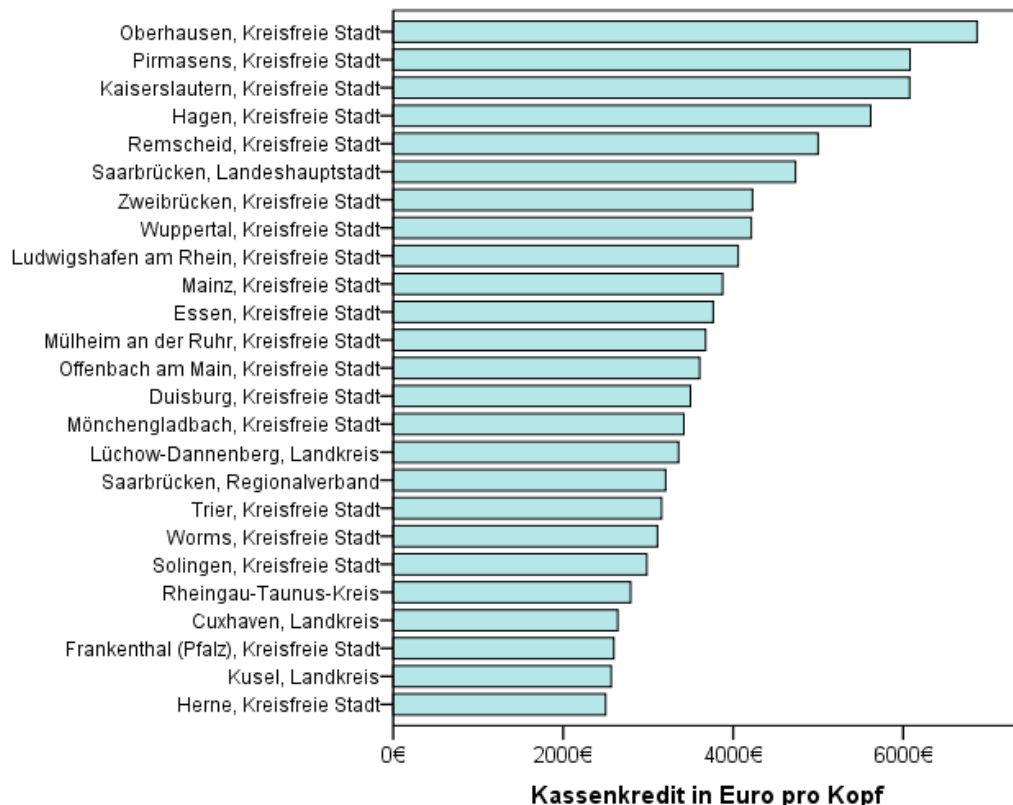
Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl zahlungspflichtiger Länder im horizontalen Länderfinanzausgleich



Anmerkung: Eigene Datenerhebung.

Die Entwicklung des horizontalen Länderfinanzausgleichs ist ein weiterer Indikator für die unterschiedliche Finanzsituation in den Ländern. Waren in der alten Bundesrepublik 1969 fünf von zehn Ländern im horizontalen Länderfinanzausgleich zahlungspflichtig, hat sich die Anzahl der „Zahler“ 1970 auf vier von zehn verringert. 1989 lag diese bei drei von zehn Ländern. Die Entwicklung seit 1995 ist in Abbildung 7 dargestellt. Aktuell erhalten 13 von 16 Ländern Zahlungen aus dem horizontalen Finanzausgleich, der ein Einnahme-kraftausgleich ist und von der Logik her alle Länder auf ein annähernd gleiches Einnahme-niveau bringen soll. Damit soll die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland gesichert werden.

Abbildung 8: Die 25 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten



Quelle: Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes:  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Regionaldatenbank/Regionaldatenbank.html>.

Neben diesen großräumigen Unterschieden gibt es auch regionale Disparitäten innerhalb der Bundesländer. Eine Betrachtung der 25 Städte mit den höchsten Kassenkrediten im Jahr 2011 (Abbildung 8) zeigt, dass zwar die meisten Kommunen mit hohen Kassenkrediten aus Nordrhein-Westfalen (10), Rheinland-Pfalz (8), dem Saarland (3), Hessen und Niedersachsen (je 1) sind, aber auch innerhalb von Nordrhein-Westfalen gibt es zahlreiche Kreise und Städte mit einer geringen Verschuldung. 16 der 53 Kreise haben weniger als 300 Euro Kassenkredite und der Median liegt bei 799 Euro, das heißt die Hälfte der Kreise hat Kassenkredite unterhalb dieser Grenze. Insbesondere sind es westdeutsche strukturschwache Kreise und Gebiete, die einem Strukturwandel unterliegen und daher eine hohe Verschuldung aufweisen.<sup>5</sup>

Eine fünfte Differenz ist zwischen den Gemeindegrößenklassen zu identifizieren. Der in Tabelle 6 dargestellte Mittelwertvergleich zwischen den vier Verschuldungsgrößen auf kommunaler Ebene zeigt eine überdurchschnittliche Verschuldung – sowohl bei den beiden jährlichen Stromgrößen als auch den beiden Bestandsgrößen – bei den Städten

<sup>5</sup> Die Häufigkeit der Gemeinden eines Bundeslandes hat auch nichts mit der Zahl der Kommunen in einem Bundesland zu tun. So gibt es aktuell in Nordrhein-Westfalen 396 Städte und Gemeinden und in Rheinland-Pfalz 2.306 Städte und Gemeinden.



im Bereich von 50.000 bis 500.000 Einwohnern. Der Primärsaldo des Verwaltungshaushaltes ergibt sich dabei aus den laufenden Einnahmen abzüglich laufender Ausgaben<sup>6</sup>, das ordentliche Ergebnis des Kernhaushalts aus dem Primärsaldo plus dem Finanzsaldo und die Gesamtverschuldung aus dem Schuldenstand an Krediten, Wertpapierkrediten und Kassenkrediten.

Tabelle 6: Verschuldungsgrößen und Gemeindegrößenklassen

Bevölkerungsklassen	Primärsaldo	Ordentliches Ergebnis Kernhaushalt	Gesamtverschuldung	Kassenkredite
5000 bis unter 10.000	-93	-111	1064	97
10.000 bis unter 20.000	-95	-109	1529	188
20.000 bis unter 50.000	-103	-115	1979	279
50.000 bis unter 100.000	-133	-173	3218	653
100.000 bis unter 200.000	-141	-182	5199	1511
200.000 bis unter 500.000	-156	-184	5144	1282
Über 500.000	-91	-48	2361	267
Gesamtsumme	-110	-122	2658	473

Anmerkungen: Dargestellt sind die Mittelwerte für die vier Verschuldungsindikatoren (in Euro pro Kopf).

Quelle: Eigene Auswertung.

Die Großstädte (über 500.000 Einwohner) schneiden dagegen etwas besser ab als die Mittelstädte und kleineren Großstädte.

Die finanzielle Situation für die Kommunen in Deutschland kann damit nicht einheitlich beurteilt werden, sondern ist immer kontextabhängig und hängt von der Raumstruktur (z. B. der Eigenheimquote), der Kaufkraft und auch dem Anteil der Sozialhilfeempfänger (SBG II- Quote) und der Arbeitslosenquote ab. Diese Variablen sind auch erklärungskräftig, wenn es um die Analyse der kommunalen Verschuldung geht (Abschnitt 2.5).

<sup>6</sup> Diese Abgrenzung ist von einer anderen Verwendung des Begriffs Primärsaldo zu unterscheiden. Bei dieser werden die Zinszahlungen subtrahiert und die Vermögenserlöse hinzugerechnet (Wagschal und Wenzelburger 2008).

## 2.4 Entwicklung der Verteilungsspielräume der Kommunen

Zur Abschätzung der zukünftigen Verschuldungssituation der Kommunen kann das Domar-Modell verwendet werden. Unter dem Stichwort Domar-Modell werden seit langem die Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme diskutiert (Domar 1944). Das Domar-Modell gehört in die Kategorie deduktiv-nomologischer Prognosemodelle, also jener Modelle, die auf Basis von Gesetzmäßigkeiten berechnet werden. Das Domar-Modell verwendet dabei wachstumstheoretische Überlegungen, die sowohl bei der Verschuldung als auch beim Wirtschaftswachstum ansetzen. Langfristig ist aus schuldenarithmetischer Perspektive dabei das Verhältnis von Defizitquote ( $a$ ) und Wirtschaftswachstum ( $w$ ) die entscheidende Zielgröße, welche die Staatsschuldenquote determiniert. Auf diese Weise erlaubt das Modell die Berechnung einer „natürlichen Grenze“ der Staatsverschuldung, die von anderen Grenzen der Staatsverschuldung (z. B. juristische, politische, psychologische Verschuldungsgrenzen) zu unterscheiden sind. Ein zentrales Ergebnis des Modells lautet: Ist der Anteil der Kreditaufnahme am Volkseinkommen größer als das Wirtschaftswachstum, erreicht die Schuldenquote langfristig keine feste Obergrenze. Je stärker beide Größen auseinanderfallen und das Defizit größer ist als das Wirtschaftswachstum, desto schneller wird die Schuldenquote ansteigen und desto eher „explodiert“ die Staatsverschuldung. Wird als (dauerhafte) Defizitquote 3 Prozent, als Wirtschaftswachstum 1 Prozent und als Inflationsrate 2 Prozent angenommen, dann wird unter Konstanz dieser Parameter die Schuldenquote langfristig auf 100 Prozent des BIP steigen.

Bei einer dauerhaften Inflationsrate von 2 Prozent und einem Wirtschaftswachstum von 1 Prozent würde die Schuldenquote Deutschlands damit auf lange Sicht von aktuell über 80,5 Prozent des BIP auf 11,66 Prozent des BIP sinken.

$$(1) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D}{Y} = \frac{a}{w + p}$$

mit:  $D$  = nominaler Schuldenstand

$Y$  = nominales Bruttoinlandprodukt

$p$  = jährliche Inflationsrate

$w$  = jährliches Wirtschaftswachstum

$a$  = Haushaltsdefizit/Nettokreditaufnahme (Defizitquote)

Der Grenzwert der Verschuldung tendiert nun (für  $t$  gegen unendlich), im Modell mit Inflation, gegen das Verhältnis aus Defizitquote sowie der Summe aus Inflationsrate und Wirtschaftswachstum (Gleichung 1). Je größer die Wachstums- und Inflationsrate in Gleichung (1) ist, desto geringer wird die Verschuldungsquote. Entscheidend ist vor allem das Wirtschaftswachstum als verschuldungshemmende Determinante, da die Inflation konstant ist und exogen kontrolliert. Dies bedeutet auch in letzter Konsequenz: Wirtschaftswachstum ist eine Notwendigkeit zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte – außer man nimmt bei einem Null- oder Negativwachstum massive Einschnitte vor.

Tabelle 7: Prognose des gesamtstaatlichen Schuldenstandes auf Basis des Domar-Modells

	Projektion 1 „Einhaltung der Schuldenregel“	Projektion 2 „Maastricht- Szenario“	Projektion 3 „Projektion Regierung“	Projektion 4 „worst case“
<b>Annahmen</b>	a = 0,0035 w = 0,01	a = 0,03 w = 0,01	a = 0,001 w = 0,016	a = 0,04 w = 0,005
<b>Jahr</b>	p = 0,02	p = 0,02	p = 0,02	p = 0,02
<b>2014</b>	78,47	81,08	77,75	82,46
<b>2015</b>	76,49	81,64	75,10	84,38
<b>2016</b>	74,58	82,18	72,54	86,24
<b>2017</b>	72,72	82,71	70,08	88,07
<b>:</b>			:	
<b>2020</b>	67,46	84,19	63,19	93,26
<b>2025</b>	59,69	86,40	53,24	101,10

Anmerkung: Dargestellt sind die Verschuldungsquoten in Prozent des BIP.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Gleichung 1.

In Tabelle 7 wurden nun vier unterschiedliche Prognosen mit variierenden Annahmen auf Jahresbasis durchgerechnet. Dabei ist allen Prognosen gleich, dass von einer stets konstanten Inflation von 2 Prozent ausgegangen wird. Im ersten Modell wird vermutet, dass die gesamtgesellschaftliche Defizitquote bei dem für den Bund ab 2016 zulässigen Wert von 0,35 Prozent des BIP (konstant) verharrt. Bei einem angenommenen Wirtschaftswachstum von einem Prozent würde dies eine langsame und stetige Schuldenquotenreduktion bedeuten. Wird der Referenzwert des Vertrages von Maastricht mit einem zulässigen Defizit von 3 Prozent des BIP zugrunde gelegt (vgl. Projektion 2 in Tabelle 7), dann steigt die Schuldenquote langsam an. Die dritte Projektion basiert auf den Annahmen der Bundesregierung für die kommenden Jahre. Darin geht die Bundesregierung von einem Wirtschaftswachstum von 1,6 Prozent für die kommenden Jahre aus und die Kreditaufnahme des öffentlichen Gesamthaushaltes liegt im Bericht bei etwa 0,1 Prozent des BIP. Diese „optimistische“ Variante würde spürbar das Verschuldungsproblem reduzieren. Die Schuldenstandquote würde bei einer Konstanz der getroffenen Annahmen in der nächsten Legislaturperiode um rund 10 Prozentpunkte sinken. Mittelfristig würde sich das Problem deutlich entschärfen.

Die vierte Prognose kann als „worst case“ Projektion verstanden werden, die sich einstellen könnte, wenn eine Verschärfung der Euro- und Schuldenkrise einträte. Nicht unrealistisch wäre die Annahme eines Defizits in Höhe von vier Prozent des BIP und auch nur ein schwaches Wachstum von 0,5 Prozent könnte in diesem Fall als plausibel angesehen werden. Die Konsequenzen wären weiter steigende Schuldenquoten und ein mittelfristiges Erreichen der 100 Prozent-Marge.

Welche der Prognosen am wahrscheinlichsten ist, hängt sowohl von der globalen als auch von der Entwicklung im Euro-Raum ab. Bei der letzten Finanz- und Schuldenkrise (2008) waren die Auswirkungen auch bei den Kommunen direkt sichtbar. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass selbst bei einer kleinen Variation der Annahmen des Domar-Modells der Outcome schon kurz- und mittelfristig stark variiert: So gibt es bereits nach vier Jahren 25 Prozentpunkte Differenz zwischen der schlechtesten und der besten Prognose; nach 12 Jahren liegt diese Differenz bei 90 Prozent. Das Defizit beziehungsweise die Nettokreditaufnahme ist der am ehesten von der Politik steuerbare Faktor, gleichwohl auch diese Größe stark von exogenen Faktoren wie der demografischen Entwicklung und dem Wirtschaftswachstum beeinflusst wird.

Als problematisch sind beim Domar-Modell vor allem zwei Eigenschaften anzusehen: Erstens, die ausgewiesene (explizite) Staatsschuld ist nur die „halbe Wahrheit“, denn sie erfasst nicht, was die nachfolgenden Generationen an Belastungen aus heutigen Zahlungsverprechen zu tragen haben (z. B. Pensionsverpflichtungen). Neben der expliziten ist demnach auch die Berechnung der impliziten Staatsverschuldung (über sogenannte „intergenerationale Modelle“) von großer Bedeutung. Zweitens geht das Modell von dauerhaft konstanten Werten aus, was der Realität nur selten entspricht. Durch die Verwendung langfristiger Durchschnitte könnte dieser Fehler etwas ausgeglichen werden. Jedoch ist die Sensitivität mit kürzeren und aktuellen Durchschnittswerten größer, was die Prognose positiv beziehungsweise negativ beeinflussen kann.

Für die Kommunen gelten diese Beziehungen natürlich ebenfalls: Wirtschaftswachstum und Ausgabenverhalten der Kommunen sind die entscheidenden Parameter. Überträgt man die vier Szenarien auf die kommunale Ebene und orientiert sich am kommunalen Anteil an der Gesamtverschuldung, der zumeist zwischen 7 und 10 Prozent lag, dann erhält man einen Verschuldungskorridor für die kommunale Ebene. Dieser Korridor liegt dann zwischen knapp 4 und rund 10 Prozent des BIP. Aktuell liegt die Gesamtverschuldung des kommunalen Bereichs bei etwa 5 Prozent des BIP.

Als wichtiger Rahmenparameter ist die Entwicklung der Zinssätze zu berücksichtigen. Sollten diese wieder steigen, würden sich auch die kommunalen Haushalte deutlich negativer entwickeln. Und schließlich sind es die soziodemografischen Merkmale und Entwicklungen, die die Nachfrage nach öffentlichen Gütern bestimmen. Der Kostenanstieg bei den altersbedingten Soziallasten lässt jedenfalls zusätzliche Ausgaben wahrscheinlich werden. Aber auch hier gilt: Insgesamt wird es unterschiedliche Entwicklungen geben. Wachsende Regionen mit einer guten Demografie werden größere Verteilungsspielräume besitzen als strukturschwache oder schrumpfende Regionen mit einer hohen Seniorenquote.

Institutionell wird die Möglichkeit der Verschuldung durch Verschuldungsgrenzen in der Verfassung der Bundesländer eingeschränkt, die zwar nicht direkt und unmittelbar für die Kommunen gelten, jedoch durch mögliche Strafzahlungen für Länder (etwa infolge einer zu hohen Kommunalverschuldung) auch auf die kommunale Ebene rückwirken. Prinzipiell sollte nach der Gemeindeordnung der Haushalt ausgeglichen sein. Schulden dürfen nur über den Vermögenshaushalt für Investitionen aufgenommen werden. Dennoch waren und sind die Regelungen nur bedingt wirksam, um eine hohe Kommunalverschuldung in zahlreichen Kommunen zu verhindern. Eine weitere Möglichkeit einer kommunalen Schuldenbremse wäre die Kodifizierung in der Hauptsatzung einer Stadt (z. B. Dresden, Jena, Mannheim, Hockenheim), in der ebenfalls ein Verschuldungsverbot verankert werden kann.

## **2.5 Ursachen der Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen**

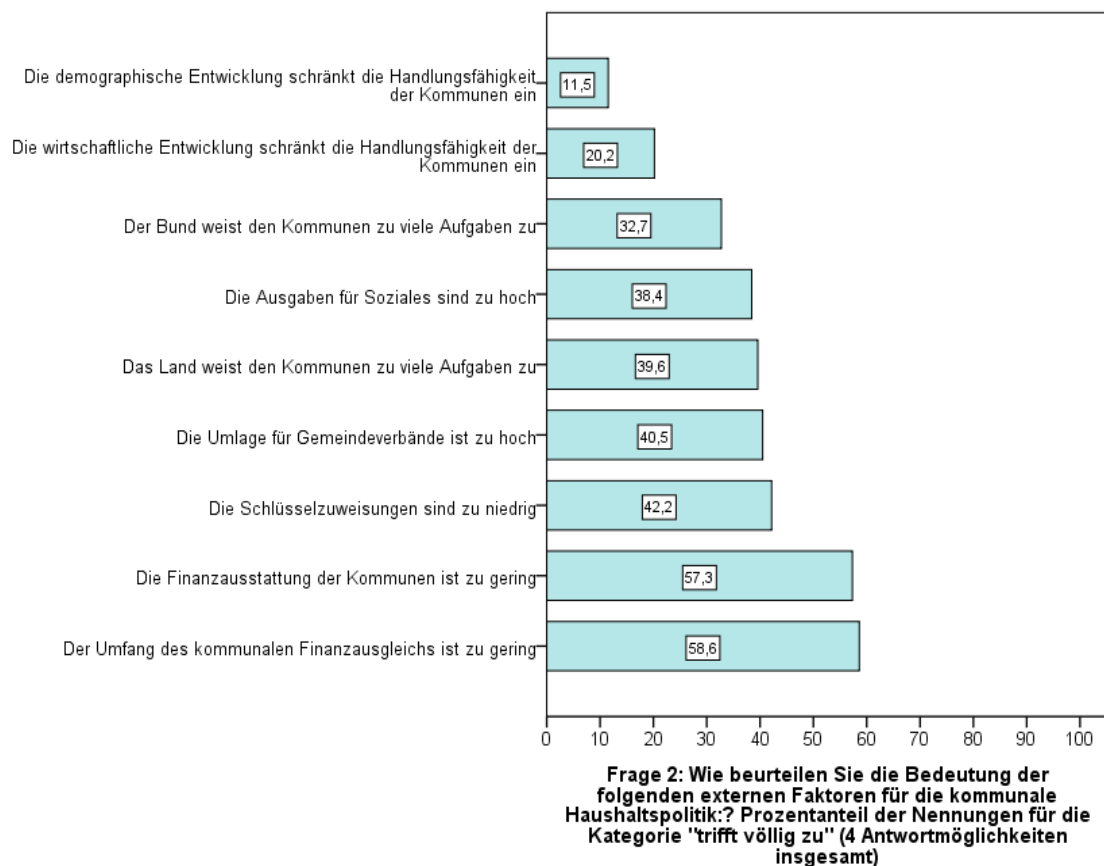
Die Ursachen der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Kommunen können in exogene und endogene Faktoren unterschieden werden. Exogene Faktoren sind solche Einflussvariablen, die nicht von den Kommunen selbst beeinflusst werden können, wie etwa die Fluktuation des Wirtschaftswachstums, die Höhe der Arbeitslosenquote oder auch der Anteil der Sozialhilfeempfänger. Diese Faktoren sind kurzfristig konstant und damit vorgegeben und können bestenfalls vom Bund beeinflusst werden. Sozio-ökonomische und institutionelle Gründe führen dazu, dass die Haushaltsprobleme der Kommunen kaum selbst zu verantworten sind („Opferthese“) (Holtkamp 2010). Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Theorien der Staatstätigkeitsforschung (Schmidt 2007) können weitere verschiedene exogene Faktoren identifiziert werden, die generell als sozioökonomische, internationale, institutionelle oder (partei-)politische Variablen klassifiziert werden können. Hinzu kommen Variablen, die die Pfadabhängigkeit messen.

Zu den endogenen Faktoren sind Faktoren zu rechnen, die aus dem politischen Wettbewerb heraus die Verschuldungssituation erklären können. Diese „selbst-gemachten“ Probleme beziehungsweise Faktoren sind daher auf der kommunalpolitischen Ebene verordnet und werden typischerweise mit Variablen wie der Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters, den unterschiedlichen Stärkeverhältnissen im Stadtparlament oder auch der parteipolitischen Zersplitterung der politischen Kräfte im Gemeinderat erklärt (als Indikator für den politischen Wettbewerb).

Bei einer Umfrage zur Haushaltssituation in den Kommunen (Wagschal und Grasl 2014) unter allen Bürgermeistern Deutschlands in Städten ab 10.000 Einwohnern (Stand 2013) wurden die Bürgermeister gefragt, welche externen Faktoren besonders auf die Haushaltspolitik einwirken und welcher Handlungsspielraum bezüglich Steuererhöhungen auf Gemeindeebene besteht. Mit über 54 Prozent war die Rücklaufquote dieser Umfrage beachtlich. Zudem zeigen die soziodemografischen Daten eine hohe Repräsentativität der Befunde an. Aus Sicht der Bürgermeister sind die externen Faktoren vor allem auf der Einnahmeseite (Abbildung 9) zu verorten. So wird der kommunale Finanzausgleich als zu gering erachtet, ebenso wie die kommunale Finanzausstattung sowie die Schlüsselzuweisungen. Daran anschließend folgen die zu zahlreichen

Aufgaben sowie hohe Sozialausgaben. Die demografische Entwicklung wird von den neun abgefragten Items als am wenigsten wichtig gesehen. Ebenso kommt der wirtschaftlichen Entwicklung aus Sicht der Bürgermeister nur eine geringe Bedeutung zu. Dies widerspricht zumindest den empirischen Befunden im internationalen Vergleich (Wagschal 1996) oder auch im Bundesländervergleich (Wagschal u. a. 2009). Gerade die wirtschaftliche Entwicklung und soziodemografische Faktoren zeigen auf diesen Ebenen einen großen Einfluss auf die Verschuldungssituation.

Abbildung 9: Einfluss externer Faktoren auf die Haushaltspolitik



Anmerkung: 810 Bürgermeister in Kommunen über 10.000 Einwohner haben diese Frage beantwortet.

Quelle: Wagschal und Grasl 2014.

Ein wichtiger Faktor, der die Schuldenhöhe der Bundesländer, aber auch der Kommunen beeinflusst, ist der Anteil der Empfänger sozialer Mindestsicherungsleistungen. Wie bereits in Abbildung 6 gezeigt wurde (s. o.) ist der Anteil der Sozialhilfeempfänger ein wichtiger Prädiktor für die Schuldenhöhe (Länder und Kommunen) und die Kreditaufnahme. In Abbildung 10 wird dieser Zusammenhang für diejenigen Gemeinden besonders deutlich, die eine hohe Absorptionsquote aufweisen, das heißt: der Anteil der Nettozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln ist besonders hoch. Aber auch auf Gemeindeebene zeigt sich der Einfluss dieser Variablen ganz deutlich (Tabelle 8). Gerade kreisfreie Städte geraten hier in eine besondere Schieflage. In Landkreisen wird über die Kreisumlage die Sozialpolitik breiter abgedeckt, während kreisfreie Städte hier besonders auf sich gestellt sind. In Wilhelmshaven müssen immerhin rund 72 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel nur für Sozialausgaben aufgebracht werden.

Tabelle 8: Absorptionsquote (2010)

Stadt	Absorptionsquote
SK Wilhelmshaven	72,4
SK Salzgitter	70,6
SK Lübeck	70,5
SK Pirmasens	70,3
SK Delmenhorst	69,2
SK Flensburg	68,5
SK Trier	67,1
SK Neumünster	64,7
SK Rostock	64,3
SK Zweibrücken	61,7
SK Schwerin	61,6
SK Kiel	59,8
SK Worms	59,4
Lüneburg	58,9
Celle	57,5
Lingen (Ems)	57,1
SK Emden	56,3
SK Kaiserslautern	56,2
SK Osnabrück	52,7
SK Neustadt an der Weinstraße	52,0
Stralsund	50,9

Anmerkungen: Absorptionsquote = Anteil der Nettosozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln. Es werden nur Städte mit einer Absorptionsquote größer als 50 Prozent dargestellt. SK = Stadtkreis.

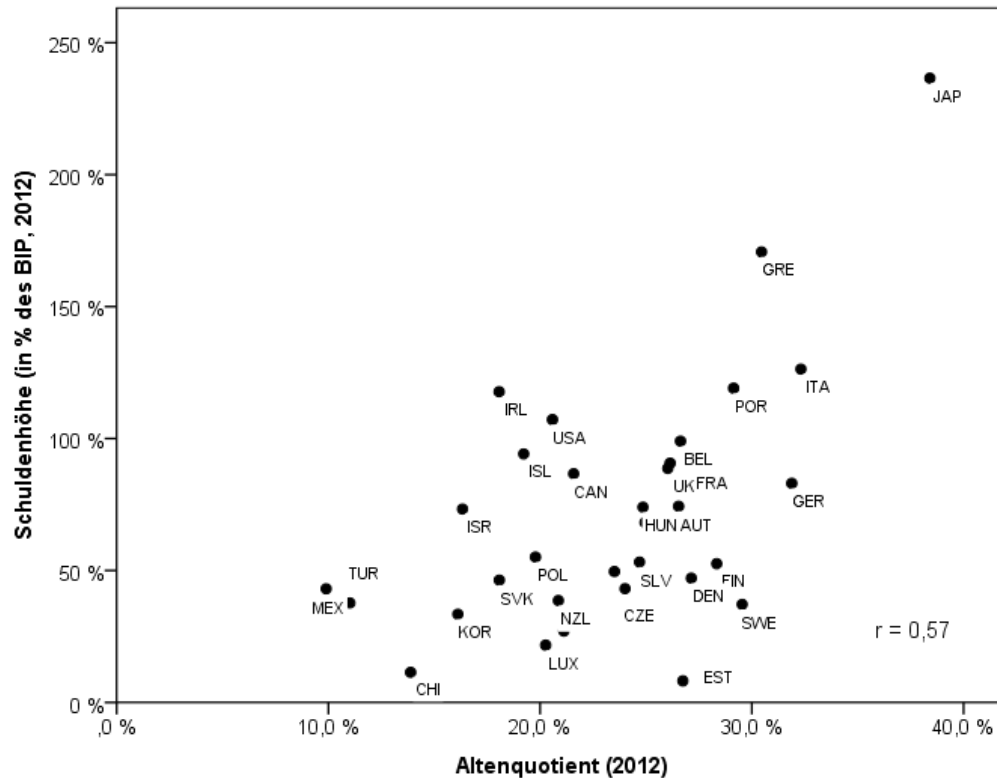
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten für die Sozialausgaben und den allgemeinen Deckungsmitteln.

In Abbildung 10 wird dieser Zusammenhang im internationalen Vergleich noch aus einer anderen Perspektive dargestellt. Der Zusammenhang zwischen dem Altenquotient und der Schuldenhöhe gemessen am Prozent des BIP für das Jahr 2012 zeigt einen mittelstarken Zusammenhang ( $r = 0,57$ ), der selbst bei Ausschluss des Ausreißers Japan weiterhin bestehen bleibt. Je höher der Anteil an älteren Menschen in einer Gesellschaft ist, desto höher ist auch die Verschuldung. Dies hat einerseits mit den höheren Kosten zu tun, da insbesondere Gesundheits- und Pflegekosten zu Buche schlagen sowie



Rententransfers und Mindesteinkommenssicherung im Alter die Ausgaben in die Höhe treiben. Andererseits wirkt eine hohe Seniorenquote auch auf die Einnahmenseite zurück, da dadurch tendenziell weniger Steuern generiert werden. Auf kommunaler Ebene in Deutschland ist dieser Zusammenhang kaum nachweisbar, die Korrelation beträgt nur  $r = 0,17$ .

Abbildung 10: Schuldenhöhe und Seniorenquote im internationalen Vergleich (2012)



Anmerkungen: Bei dem OECD-Datensatz wird der Altenquotient als Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 15- bis 64-Jährigen berechnet. Insgesamt werden 34 OECD-Länder betrachtet.

Quelle: OECD-Outlook, eigene Berechnungen.

In der wissenschaftlichen Literatur wird die Gestaltungsmacht des Bürgermeisters immer wieder betont (Banner 1984, 1987, 2006). Die Stellung des Bürgermeisters hängt zentral von seinen Kompetenzen ab. Diese werden in den Gemeindeordnungen vom Landesgesetzgeber (also den Parlamenten) erlassen. Die Gemeindeordnungen sind die Verfassungen der Gemeinden. Historisch gesehen gab es vier unterschiedliche Kommunalverfassungstypen (Süddeutsche Ratsverfassung, Magistratsverfassung, Norddeutsche Ratsverfassung, Rheinische Bürgermeisterverfassung), die sich durch die kommunalpolitischen Reformen der Gemeindeordnungen stark angenähert und im Wesentlichen der Süddeutschen Ratsverfassung angeglichen haben (Schubert und Klein 2011: 163f.). Dennoch gibt es weiterhin gravierende Unterschiede in den Kommunalverfassungen. Bogumil und Holtkamp (2006) haben die Gemeindeordnungen

der Flächenländer im Zeitraum 2003 bis 2012 ausgewertet<sup>7</sup> und dabei die Kompetenzen des Bürgermeisters sowie des Gemeinderats empirisch erfasst. Dabei wurden sieben Kriterien zugrunde gelegt, die jeweils mit Punktwerten von 1 bis 3 bewertet werden:

1. Das Wahlrecht zum Gemeindeparlament (1 = starre Listen; 2 = Mischsystem, das nach Gemeindegröße variiert; 3 = Kumulieren und Panaschieren).
2. Die Nominierung des Bürgermeisters (1 = nur durch Parteien und Wählergruppen; 2 = Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerber; 3 = nur Einzelbewerber).
3. Die verbundene Wahl- und Amtszeit des Bürgermeisters – bei einer getrennt stattfindenden Wahl von Gemeinderat und einer möglichst langen Amtszeit des Bürgermeisters (mindestens sieben Jahre) wird der Wert 3 vergeben.
4. Die Kompetenz des Bürgermeisters bei den laufenden Geschäften – je mehr Kompetenzen, desto höhere Indexwerte.
5. Der Geschäftskreis der Beigeordneten beziehungsweise weiteren Bürgermeister – wenn der Oberbürgermeister den Geschäftskreis alleine regelt, wird die Maximalpunktzahl vergeben.
6. Besteht ein kollegiales Verwaltungsgremium, ist entscheidend, ob der Bürgermeister das Weisungsrecht innehat und damit der Verwaltung vorsteht (Wert: 3) oder nicht (Wert: 1).
7. Hat der Bürgermeister den Vorsitz und Stimmrecht auch im Gemeinderat, erhält er – wie etwa in Baden-Württemberg – mit drei Punkten die höchste Punktzahl.

Auf einer möglichen Skala von 7 bis 21 Punkten ergibt die Auswertung der Daten von Bogumil und Holtkamp (2006: 38f.) die höchsten Indexwerte und damit den Hinweis auf konkordanzdemokratische Rahmenbedingungen für Baden-Württemberg sowie die ostdeutschen Bundesländer und Bayern. Niedrige Werte und damit eher konkurrenzdemokratische Bedingungen (mit Tendenzen zu konkordanzdemokratischen Bedingungen) sind in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland festzustellen. Insgesamt liegen die Werte zwischen 12 (Hessen, Magistratsverfassung; auch Nordrhein-Westfalen) und 20 (Baden-Württemberg, Süddeutsche Ratsverfassung). Mit Ausnahme von Hessen ist eine Entwicklung zu einer Stärkung der Bürgermeister festzustellen, wobei immer noch relevante Unterschiede zwischen den Ländern bestehen.

---

<sup>7</sup> Ich danke den beiden Autoren für die Zurverfügungstellung der aktuellen Daten für den Untersuchungszeitraum.

In der Kreuztabelle (Tabelle 9) wird der Kommunalverfassungsindex mit verschiedenen Verschuldungs- und Finanzindikatoren in Beziehung gesetzt. Für die Auswertung wurde dieser Kommunalverfassungsindex dichotomisiert, das heißt: Die Kommunen in den einzelnen Bundesländern wurden in zwei Gruppen aufgeteilt. In der ersten Gruppe befinden sich die Kommunen der Bundesländer mit einer schwachen Kommunalverfassung, die dem Bürgermeister vergleichsweise wenige Kompetenzen zubilligt. Auffällig ist dabei, dass alle ostdeutschen Bundesländer – eine Entscheidung im Gefolge der deutschen Einheit – eine schwache Kommunalverfassung besitzen. In der zweiten Gruppe befinden sich die Kommunen in Bundesländern mit einer starken Kompetenzzuschreibung für die Bürgermeister. Die Verschuldungs- und Finanzindikatoren sind jeweils in Euro pro Kopf gemessen. Dabei werden zwei Stromgrößen betrachtet (das ordentliche Ergebnis im Kernhaushalt sowie das Primärergebnis) und drei Schuldenstände als Bestandsgrößen (die Gesamtverschuldung, die Höhe der Kassenkredite sowie die Kreditschulden der Eigenbetriebe). Es zeigt sich: Je mehr Kompetenzen der Bürgermeister hat (also je höher der Kommunalverfassungsindex ist), desto geringer ist die Verschuldung.

Tabelle 9: Kommunalverfassung und Verschuldungsindikatoren (Stand 2010)

Kommunalverfassungsindex (dichotomisiert)	Gebiet	Ordentliches Ergebnis Kernhaushalt	Primärergebnis	Gesamtverschuldung	Kassenkredite	Kreditschulden Eigenbetriebe
Schwache Kommunalverfassung (Index ≤ 16)	Westdeutschland	-187	-154	3282	822	493
	Ostdeutschland	-	-	-	-	-
	Gesamtsumme	-187	-154	3282	822	493
Starke Kommunalverfassung (Index ≥ 17)	Westdeutschland	-88	-98	2569	186	541
	Ostdeutschland	-5	-12	2998	163	151
	Gesamtsumme	-63	-72	2668	179	414
Insgesamt	Westdeutschland	-147	-132	2983	573	514
	Ostdeutschland	-88	-98	2569	186	541
	Gesamtsumme	-5	-12	2998	163	151

Anmerkungen: Alle Finanzindikatoren sind in Euro pro Kopf dargestellt. Es wurden nur Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern betrachtet. Die Daten sind Durchschnitte für die jeweilige Kategorie. Die Stadtstaaten sind von der Untersuchung ausgeschlossen. Die Daten sind mit der Bevölkerungszahl in den Städten gewichtet.

Quellen der Finanzdaten: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung (dort werden die Daten von den Statistischen Landesämtern bereitgestellt). Der Kommunalverfassungsindex stammt aus Bogumil und Holtkamp (2006).

Für die ostdeutschen Kommunen kann ein Vergleich aufgrund der fehlenden Besetzung von Bundesländern nicht untereinander durchgeführt werden. Für die westdeutschen Kommunen ist der Befund eindeutig: Je stärker der Kommunalverfassungsindex beziehungsweise die „Konkordanz“ auf kommunaler Ebene, desto geringer die Verschuldung und die Defizite. Für Kommunen in Bundesländern mit einer starken Kommunalverfassung ergibt sich lediglich bei den Schulden von Eigenbetrieben kein statistisch signifikanter Unterschied. Offensichtlich werden in westdeutschen Kommunen stärker Schulden in Eigenbetriebe ausgelagert. Die gute Performanz ostdeutscher Kommunen liegt aber auch an den Sonderbedingungen, da diese generell eine bessere Finanzausstattung als westdeutsche Kommunen haben. Für die westdeutschen Kommunen ist der beschriebene Zusammenhang eindeutig, der sich aufgrund der größeren Anzahl westdeutscher Kommunen auch für Gesamtdeutschland ergibt. Die Art der Kommunalverfassung macht also einen deutlichen Unterschied.

In einem weiteren Schritt kann man ebenfalls die Parteizugehörigkeit des Oberbürgermeisters beziehungsweise des Bürgermeisters mit den fünf ausgewählten Finanzindikatoren kontrastieren (Kunz 2000). Die Parteizugehörigkeit ist eine wichtige

endogene Größe und spielt seit jeher eine wichtige Rolle in der Erklärung der Staatstätigkeit (Schmidt 2007) sowie der Staatsverschuldung (Wagschal 1996) und der Haushaltskonsolidierung (Wagschal und Wenzelburger 2008; Wagschal u. a. 2009). Es zeigt sich in dieser bivariaten Betrachtung, dass eine überdurchschnittliche Verschuldung bei SPD-Oberbürgermeistern gegenüber CDU/CSU-Bürgermeistern, parteilosen Bürgermeistern sowie Bürgermeistern aus anderen Parteien und gegenüber dem langfristigen Gesamtdurchschnitt zu beobachten ist. Die höhere Verschuldung hängt auch damit zusammen, dass SPD-Oberbürgermeister eher in Kommunen mit einem höheren sozioökonomischen Problemdruck (Arbeitslosenquote, Sozialhilfeempfänger) regieren.

CDU/CSU-Bürgermeister liegen – bei Betrachtung aller Fälle und aller fünf Indikatoren – immer knapp unter dem Durchschnitt für Gesamtdeutschland. Unterdurchschnittliche Verschuldung liegt vor bei parteilosen Bürgermeistern und insbesondere bei Grünen- und FDP-Bürgermeistern (aggregiert mit den „Linken“ und „anderen Parteien“ zu den „Sonstigen“, Tabelle 10). Bemerkenswert ist im Detail aber die etwas bessere Performanz von SPD-Bürgermeistern gegenüber Bürgermeistern der Linken in Ostdeutschland. Ein etwas anderes Bild ergibt sich beim Primärergebnis, wo die Unterschiede zwischen den einzelnen Parteizugehörigkeiten längst nicht so groß sind. Unterdurchschnittlich sind hier vor allem Bürgermeister ohne Parteimitgliedschaft. Generell schneidet Ostdeutschland (aufgrund der guten Finanzausstattung) hier auch deutlich besser ab als Westdeutschland.

Tabelle 10: Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und Verschuldungsindikatoren (Durchschnitte 2003-2010)

Partei des Ober- bzw. Bürgermeisters	Gebiet	Ordentliches Ergebnis Kernhaushalt	Primär- ergebnis	Gesamt- verschuldung	Kassen- kredite	Kredit- schulden Eigen- betriebe
SPD	West- deutschland	-90	-73	3784	582	633
	Ost- deutschland	-4	5	3072	116	181
	Gesamt- summe	-74	-59	3652	486	555
CDU/CSU	West- deutschland	-42	-24	2960	382	514
	Ost- deutschland	12	26	2984	122	128
	Gesamt- summe	-37	-20	2963	357	475
Sonstige Partei- mitgliedschaft	West- deutschland	-14	-2	2118	72	547
	Ost- deutschland	15	34	2403	86	97
	Gesamt- summe	-3	11	2238	78	380
Keine Partei- mitgliedschaft des Bürger- meisters	West- deutschland	-42	-34	1838	183	444
	Ost- deutschland	11	28	3695	198	91
	Gesamt- summe	-30	-21	2252	186	369
Insgesamt	West- deutschland	-59	-43	3126	419	552
	Ost- deutschland	5	18	3056	127	139
	Gesamt- summe	-48	-33	3114	369	486

Anmerkungen: Alle Finanzindikatoren sind in Euro pro Kopf dargestellt. Es wurden nur Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern betrachtet. Die Daten repräsentieren Durchschnitte für die jeweilige Kategorie. Die Stadtstaaten sind aus der Untersuchung ausgeschlossen.

Quellen der Finanzdaten: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung (dort werden die Daten von den Statistischen Landesämtern bereitgestellt). Die Daten zur Parteizugehörigkeit der Bürgermeister stammen vom Deutschen Städtetag bzw. wurde selbst erhoben (maximale Fallzahl 12.782).

Bei der Betrachtung des Schuldenstandes zeigt sich ein gemischtes Bild. Die CDU/CSU-Bürgermeister liegen in etwa im gesamtdeutschen Durchschnitt, während Gemeinden mit SPD-Oberbürgermeistern eher eine deutlich überdurchschnittliche Verschuldung haben. Dies kann jedoch wieder mit den besonderen Problemlagen in den größeren Städten erklärt werden, in denen eher sozialdemokratische Bürgermeister aufzufinden sind. Weitergehende empirische Analysen in sogenannten Regressionsmodellen zeigen jedoch eindeutig, dass die parteipolitische Zusammensetzung nur insofern eine Rolle spielt, als dass die besten Finanzergebnisse unter Bürgermeistern ohne Parteimitgliedschaft erzielt werden. Jedoch spielt es unter Berücksichtigung sozioökonomischer Problemlagen, der Gemeindegröße und der unterschiedlichen Kommunalverfassungen keine Rolle, welche Parteifärbung der Bürgermeister beziehungsweise Oberbürgermeister aufweist.

In Tabelle 11 werden nun unterschiedliche exogene und endogene Einflussfaktoren gleichzeitig getestet, um die Bedeutung der wichtigsten Verschuldungsfaktoren zu identifizieren. Dabei werden zwei Variablen betrachtet: (1) Die kommunalen Kassenkredite und das (2) Primärsaldo als Differenz der laufenden Ausgaben und Einnahmen. Die kommunalen Kassenkredite (Gleichung 1 und 2) als abhängige Variable sind insofern ein geeigneter Verschuldungsindikator, als sie über die herkömmliche Kreditaufnahme hinausgehen und faktisch das letzte Instrument sind, um den kommunalen finanziellen Spielraum zu erhalten. Das Primärdefizit (Gleichung 3 und 4) gibt den Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen an, lässt aber Finanzierungsströme außen vor. Es werden jeweils zwei Modelle für den Querschnitt zum Zeitpunkt 2010 geschätzt. Insofern stellen die Befunde eine „Momentaufnahme“ dar und lassen nur bedingt Rückschlüsse auf längere Zeiträume zu.

Bei der Erklärung der kommunalen Verschuldungssituation sind die exogenen Faktoren besonders erklärungskräftig. Es zeigt sich, dass der Anteil der Empfänger von Grundsicherung (SGBII-Quote) einen deutlichen Einfluss auf die Höhe der kommunalen Kassenkredite, das heißt der abhängigen Variablen, hat. Neben dem Anteil der Empfänger von Grundsicherung ist auch die Bedeutung einer Kommune als Arbeitsort (erfasst über die Pendlerströme) relevant. Je stärker die Bedeutung als Arbeitsort, desto geringer die Verschuldung und desto besser ist das Primärergebnis. Ein weiterer hochrelevanter Faktor ist die Gesamtverschuldung. Kommunen, die in den vergangenen Jahren bereits eine hohe Verschuldung akkumuliert haben, müssen jedes Jahr zusätzlich eine höhere Kassenkreditverschuldung aufnehmen. Dies bedeutet, dass sich die Verschuldung in den hochverschuldeten Kommunen besonders verfestigt und eine Pfadabhängigkeit besteht. Für das Primärergebnis ist der Befund statistisch jedoch nicht signifikant. Daneben zeigt sich auch, dass bei der Ausgabenstruktur der Haushalte insbesondere die Personalausgaben einen wichtigen Erklärungsbeitrag für die Höhe der kommunalen Kassenkredite liefern. Je höher die Personalausgaben, desto höher die Verschuldung. Von den sozioökonomischen Faktoren können aufgrund der Multikollinearität nicht alle im Datensatz erfassten Faktoren geprüft werden, da diese insbesondere mit dem Anteil der Empfänger der Grundsicherung stark korrelieren. Hierzu zählt etwa der Anteil der Arbeitslosen in einer Kommune oder auch die Höhe der Kaufkraft. Generell kann man jedoch feststellen, dass es gerade sozioökonomische

Problemlagen sind, die die Verschuldung besonders beeinflussen, was auch über die Höhe der Beta-Gewichte bestätigt wird.



Tabelle 11: Regressionsmodelle zur Erklärung der kommunalen Kassenkredite (2010) und des Primärergebnisses der Kommunen (2010)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Anteil der Empfänger von Grundsicherung	45,0*** (6,65)	44,6*** (6,53)	-6,58** (2,53)	-6,82*** (2,59)
Bedeutung als Arbeitsort	-294,3*** (-4,38)	-289,5*** (-4,28)	60,39** (2,33)	62,73** (2,44)
Gesamtverschuldung	0,13*** (12,20)	0,13*** (12,19)	-0,01 (-1,43)	-0,01 (-1,53)
West- oder Ostdeutschland (0/1)	-668,4*** (-6,32)	-678,2*** (-6,42)	134,10*** (3,29)	134,78*** (3,32)
Personalausgaben Kernhaushalt	0,78*** (3,63)	0,76*** (3,52)	-0,20** (-2,44)	-0,21** (-2,56)
Gewerbesteueraufkommen	-0,20** (-2,07)	-0,20** (-2,10)	0,05 (1,25)	0,04 (1,53)
Kommunalverfassungsindex	-25,70*** (-2,64)	-27,49*** (-2,79)	-7,67** (-2,05)	-7,79** (-2,06)
Zersplitterung des Gemeinderates (Rae-Index)	-122,6 (-0,38)	-327,5 (-0,87)	-251,85* (2,03)	-283,19** (1,96)
SPD-Bürgermeister (0/1)	70,3 (1,49)		-24,16 (-1,33)	
Größe des Gemeinderates/Stadtparlaments	4,96* (1,73)	5,66** (1,96)	1,50 (1,36)	1,34 (1,21)
CDU-Bürgermeister (0/1)		-20,97 (-0,43)		
CDU-Sitzanteil im Stadtparlament		-2,45 (-0,87)		
Konstante	732,2*** (3,10)	1016,4*** (2,89)	104,63 (1,15)	152,12 (1,12)
Fallzahl	727	727	727	727
F-Statistik	51,31***	46,49***	4,56***	4,20***
Höchster VIF-Wert	2,56	2,61	3,29	3,31
Korrigiertes R <sup>2</sup>	0,41	0,41	0,05	0,05

Anmerkungen: Lineare Regression der Kassenkredite. Angegeben sind die Regressionskoeffizienten sowie in Klammern die t-Werte. Höchster VIF-Wert ist der höchste Varianzinflationsfaktor unter allen unabhängigen Variablen. \*\*\*: signifikant auf dem 1%-Niveau, \*\*: signifikant auf dem 5%-Niveau, \*: signifikant auf dem 10%-Niveau. Abhängige Variablen: Kassenkredite (Gleichung 1 und 2); Primärergebnis (Gleichung 3 und 4).

Quelle: Eigene Berechnungen; Datengrundlage für die Haushaltsdaten sind die Statistiken des Statistischen Bundesamtes. Daten zu den Parteizugehörigkeiten der Bürgermeister wurden freundlicherweise vom Deutschen Städtetag zur Verfügung gestellt; eigene Erhebungen.

Auf der Einnahmeseite zeigt sich, dass die Höhe der Gewerbesteuereinnahmen ein wichtiger dämpfender Faktor zur Erklärung der Verschuldung ist. Die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune ist trotz aller Umverteilung im kommunalen Finanzausgleich ein wichtiges Element zur Sicherstellung der finanziellen Unabhängigkeit von Kommunen. Die endogenen Faktoren, also die Parteizugehörigkeit der Bürgermeister oder etwa auch der Sitzanteil einzelner Parteien wie etwa der SPD, der CDU oder der Wählergruppen sind im Großen und Ganzen insignifikant. Parteipolitische Faktoren spielen demnach, wenn man für die anderen theoretisch relevanten Faktoren kontrolliert, keine Rolle. Dagegen ist besonders die Kommunalverfassung relevant. Je stärker die institutionelle Stellung von Bürgermeistern ist, desto niedriger ist die Kommunalverschuldung. Bei der Süddeutschen Ratsverfassung zeigt sich dieser Effekt besonders. Daneben weist die Größe des Gemeinderates beziehungsweise des Stadtparlaments noch einen verschuldungserhöhenden Effekt auf. Die Größe des Kommunalparlaments hängt zwar mit der Gemeindegroße zusammen (und berücksichtigt daher auch den thematisierten Größeneffekt der Verschuldung), aber inhaltlich kann der Kausalmechanismus nachvollzogen werden. Je mehr Gemeinderäte, desto höher die Verschuldung, da sich die Legitimation oftmals über erreichte Ausgaben speist. Für das Haushaltsergebnis ist dieser Faktor jedoch nicht signifikant.

Betrachtet man die Beta-Werte (nicht in Tabelle 11 ausgewiesen), die die relative Wichtigkeit der einzelnen Faktoren angeben, so sind die fünf wichtigsten Faktoren der Bestimmung der Kassenkredite:

1. die Höhe der vorhandenen Gesamtverschuldung
2. der Anteil der Grundsicherungsempfänger
3. die Region (ost- oder westdeutsche Kommune)
4. die Bedeutung der Kommune als Arbeitsort
5. der Anteil beziehungsweise die Höhe der Personalausgaben am Budget.

Generell ist die Erklärungskraft der Modelle für das jährliche Primärergebnis schwach. Der Großteil der Varianz bleibt unaufgeklärt. Im Hinblick auf die relative Wichtigkeit der einzelnen Erklärungsfaktoren bleibt das Bild im Wesentlichen bestehen. Lediglich die Höhe der Gesamtverschuldung wird weniger bedeutend. Dafür rückt die Kommunalverfassungsvariable in ihrer Wichtigkeit weiter nach oben (fünftwichtigster Faktor). Eine Erklärung für die geringe Erklärungskraft der exogenen und endogenen Faktoren könnten die verschiedenen Ausgleichsmechanismen auf kommunaler Ebene sein, die insgesamt nivellierend wirken.

### **3 Zukunftsmaßnahmen für Kommunen mit besonders geringen Handlungsspielräumen**

Die finanzielle Situation der Kommunen ist – wie im ersten Teil der Studie beschrieben – nicht einheitlich in Deutschland. Es gibt Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, Nord- und Süddeutschland, zwischen Stadtstaaten und Flächenländern, zwischen Klein- und Großstädten und selbst innerhalb eines Bundeslandes. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen demografischen Situation in den Kommunen ergeben sich auch – kontextabhängig – unterschiedliche Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der finanziellen Handlungsspielräume (Abschnitte 3.3-3.5). Diese Maßnahmen werden jedoch durch die polit-ökonomischen Rahmenbedingungen des demografischen Wandels (Abschnitt 3.1) sowie veränderte institutionelle und sozio-ökonomische Rahmenbedingungen (Abschnitt 3.2) geprägt.

#### **3.1 Politökonomische Rahmenbedingungen des demografischen Wandels**

Eine erste These lautet, dass politische Entscheidungen zunehmend stärker die Präferenzen älterer als die Präferenzen jüngerer Bürger reflektieren. Zentrale Triebkräfte der öffentlichen Ausgaben, aber auch der Verschuldung sind sozioökonomische und demografische Faktoren. So ist etwa die Seniorenquote eine zentrale Determinante der Staatsausgaben und der Staatsverschuldung: Je größer diese Bevölkerungsgruppe ist, desto mehr geben die Regierungen auch für sie aus. Diese Ausgaben können einerseits tatsächlich exogen sein, etwa bedingt durch objektiv höhere Gesundheits- und Pflegeaufwendungen. Andererseits kann dieser demografische Faktor zu einer endogenen Variable werden, wenn man ihn polit-ökonomisch interpretiert. Als es im Frühjahr 2008 durch die Aussetzung des „Riesterfaktors“ zu einer außerplanmäßigen Rentenerhöhung kam, kommentierte dies der Bundespräsident Roman Herzog a. D. in einem Interview der Bild Zeitung wie folgt: „Ich fürchte, wir sehen gerade die Vorboten einer Rentnerdemokratie: Die Älteren werden immer mehr, und alle Parteien nehmen überproportional Rücksicht auf sie. Das könnte am Ende in die Richtung gehen, dass die Älteren die Jüngeren ausplündern.“<sup>8</sup>

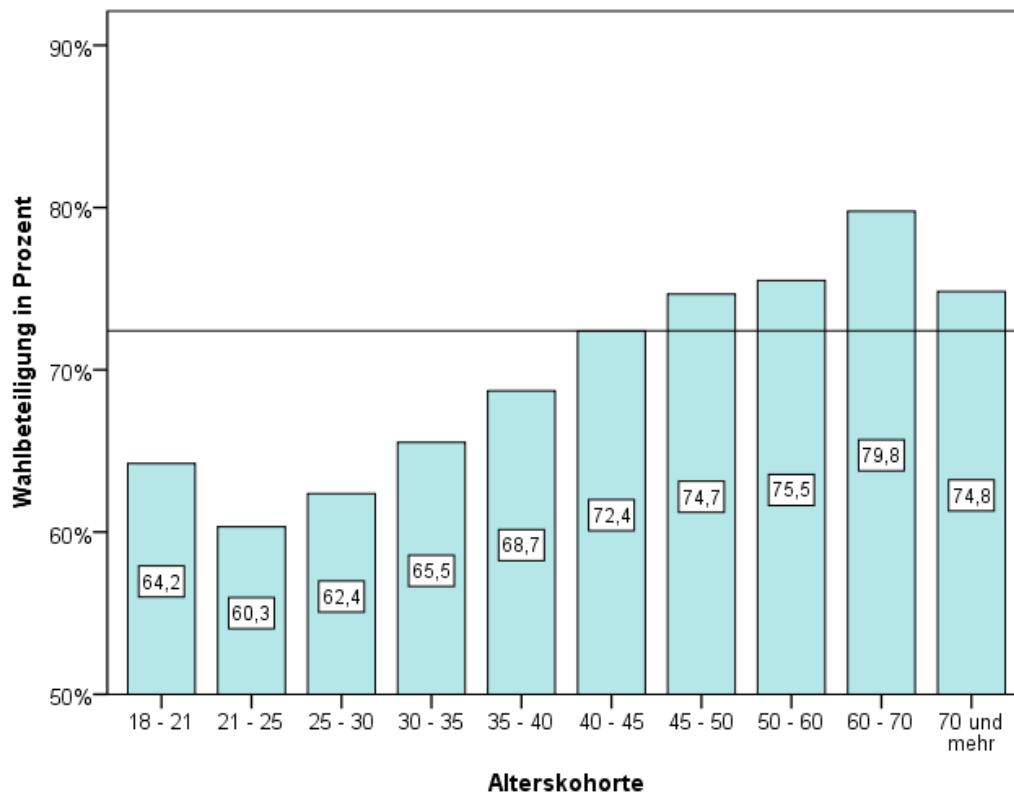
Der demografische Wandel könnte somit zu stärkeren Verteilungskonflikten zwischen Jung und Alt führen. Beispielhaft für diese These ist der Einzug zweier Seniorenparteien in das niederländische Parlament bereits im Jahre 1994. Auch in verschiedenen anderen westeuropäischen Ländern lassen sich Tendenzen für eine stärkere Alterspolarisierung in den Parteiensystemen beobachten. Die Politik reagiert responsiv auf diese Entwicklungen, indem die politischen Akteure verstärkt die demografische Entwicklung in ihren Entscheidungen berücksichtigen und bei Ausgabenentscheidungen oft ältere Alterskohorten privilegieren. Generell gehen ältere Menschen häufiger zur Wahl. Während alle Alterskohorten über 45 Jahre bei der letzten Bundestagswahl eine

---

<sup>8</sup> „Generationendebatte: Roman Herzog warnt vor Rentnerdemokratie“. Online unter: <http://www.bild.de/politik/2008/herzog/warnt-vor-rentner-demokratie-4239392.bild.html> [Zugriff am 19. Mai 2016].

überdurchschnittliche Wahlbeteiligung aufweisen, liegt die Wahlbeteiligung aller Alterskohorten unter 45 Jahren unter dem Durchschnitt (Abbildung 11).

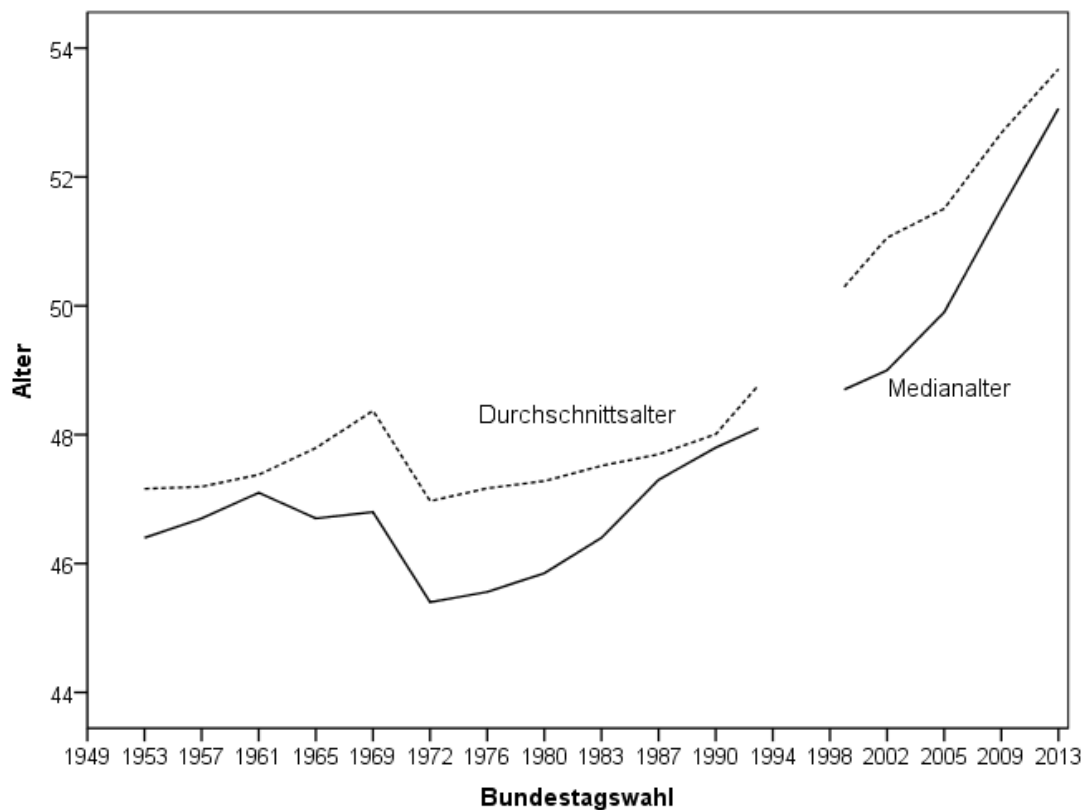
Abbildung 11: Wahlbeteiligung nach Alter bei der Bundestagswahl 2013



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der repräsentativen Wahlstatistik.

Das Konzept des Medianwählers, das der Ökonomischen Theorie der Politik (Downs 1957; Hotelling 1929) entstammt, geht davon aus, dass die Präferenzen der Wähler auf einer Links-Rechts-Skala verteilt sind. Der Medianwähler liegt genau in der Mitte der Verteilung und teilt somit die Wählerschaft in zwei gleich große Hälften, die politisch links und politisch rechts von ihm liegen. Eine Regierung, die Wahlen gewinnen möchte und sich als Stimmenmaximierer verhält, orientiert sich an den Präferenzen des Medianwählers. Dieses Medianwählerkonzept kann nun auf die demografische Entwicklung und die Orientierung der Parteien an den Interessen der älteren Wähler übertragen werden. Ein steigendes Medianalter der Wähler ist somit eine Näherungsgröße für die stärkere Berücksichtigung der älteren Bevölkerung.

Abbildung 12: Entwicklung des Median- und Durchschnittsalters der Wählerschaft zum Deutschen Bundestag (1953 bis 2013)



Anmerkung: 1994 und 1998 war die repräsentative Wahlstatistik per Gesetz ausgesetzt.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der repräsentativen Wahlstatistik.

Berechnet man mit den aktuellen Daten der repräsentativen Wahlstatistik das Medianwähleralter für die Bundestagswahlen seit 1953, so sieht man in Abbildung 12 den deutlichen Anstieg des Medianalters. Bei der Bundestagswahl 2013 waren immerhin 50 Prozent der Wähler älter als 53,2 Jahre und damit entweder im Rentenalter oder in der Nähe zu diesem. Das Durchschnittsalter lag mit knapp 55 Jahren sogar noch etwas höher (Abbildung 12). Die Wahlrechtsreform 1972 mit dem Absenken des Wahlalters brachte eine Absenkung des Medianwähleralters.

Für die einzelnen Parteien ergeben sich dabei unterschiedliche Werte beim „mittleren Alter“ ihrer Wählerschaft. Betrachtet man die im Bundestag vertretenen Parteien, so weisen nur die Wähler der an der Bundesregierung beteiligten Parteien (CDU, CSU und SPD) ein überdurchschnittliches Medianwähleralter auf. Die Wähler der Linken liegen im Durchschnitt und die Wähler der Grünen unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts (Tabelle 12). Insofern überrascht es nicht, dass zentrale Entscheidungen des aktuellen Koalitionsvertrages zu Lasten der jüngeren (und zukünftigen) Generationen gingen, während die älteren Generationen von den Entscheidungen profitierten.

Tabelle 12: Das Medienwähleralter der Parteien bei den Bundestagswahlen

Partei	Medianwähleralter Bundestagswahl 2013	Medianwähleralter Bundestagswahl 2009
CDU	56,1	56,2
CSU	54,7	55,5
SPD	55,2	55,4
DIE LINKE	53,0	51,9
GRÜNE	47,3	44,9
FDP	53,8	48,9
Sonstige	44,8	39,7
Insgesamt	53,2	52,0

Anmerkung: Medianwähleralter: 50 Prozent der Wähler einer Partei sind älter als das Medianwähleralter.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der repräsentativen Wahlstatistik.

Nicht nur zahlreiche vergangene Rentenentscheidungen werden vor dem Hintergrund dieser Mechanismen plausibel. Der Koalitionsvertrag (CDU, CSU und SPD 2013) liefert ebenso zahlreiche aktuelle Beispiele. Von besonderer Tragweite waren dabei verschiedene Entscheidungen in der Rentenversicherung, wie die Einführung der Mütterrente, die Rente ab 63, Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente und die solidarische Lebensleistungsrente. Die Mütterrente war ein Projekt der Unionsparteien. Seit 1. Juli 2014 wird für alle Mütter oder Väter, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, die Erziehungsleistung mit einem zusätzlichen Entgeltpunkt in der Alterssicherung berücksichtigt. Dies entspricht einer Erhöhung der monatlichen Rente um 25,74 Euro in Ost- und 28,14 Euro in Westdeutschland je Kind. Insgesamt betragen die Kosten rund 6,5 Mrd. Euro jährlich.

Die Rente mit 63, ein Projekt der SPD, ermöglicht langjährig Versicherten, die 45 Beitragsjahre (einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit) in der Rentenversicherung aufweisen, seit dem 1. Juli 2014 mit dem vollendeten 63. Lebensjahr abschlagsfrei in Rente zu gehen. Allerdings wird das Zugangsalter, mit dem der abschlagsfreie Rentenzugang möglich ist, schrittweise parallel zur Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters auf das vollendete 65. Lebensjahr angehoben (CDU, CSU und SPD: 72). Schätzungen gehen von etwa 5 Mrd. Euro Kosten pro Jahr aus.

Die Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente, ebenfalls ein Projekt der SPD, beinhalten eine Anhebung der Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente zum 1. Juli 2014 um zwei Jahre (von 60 auf 62). Die Kosten sollen rund 800 Mio. Euro pro Jahr betragen.

Die CDU hat sich mit der Einführung der solidarischen Lebensleistungsrente für Geringverdiener, die voraussichtlich 2017 eingeführt wird, durchgesetzt. Wer mindestens 40 Jahre in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert war und nur eine geringe Rente erreicht (weniger als 30 Rentenentgeltpunkte), wird durch eine Aufwertung bessergestellt werden.

Auf der anderen Seite wurde die ebenfalls in den Koalitionsverhandlungen diskutierte BAföG-Erhöhung nicht verabschiedet. Und auch die Erhöhung des Kindergeldes wird – aus Kostengründen – erst 2016 umgesetzt.

Auf kommunaler Ebene kommen diese polit-ökonomischen Mechanismen noch stärker zum Tragen. Die geringere Wahlbeteiligung dürfte das Medianwähleralter auf kommunaler Ebene – trotz Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre (in 8 von 16 Bundesländern) – eher noch erhöhen.

### **3.2 Veränderte institutionelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen**

Verschiedene institutionelle und sozioökonomische Änderungen werden die kommunale Haushaltssituation in den kommenden Jahren positiv und negativ beeinflussen. Hierzu zählen:

- Veränderungen in der Kreditvergabe (Basel III-Vorschriften)
- die Schuldenbremsen auf Länderebene
- auslaufende Solidarpaktmittel für die neuen Bundesländer
- die Neuordnung des Finanzausgleichs
- verstärkte Aufsicht über die Kommunen
- der demografische Wandel.

Möglicherweise werden sich durch die im Zuge der Finanzkrise geplanten Veränderungen in den Eigenkapitalvorschriften der Banken (Basel III) die Möglichkeiten für eine Kreditaufnahme der Kommunen verschlechtern. Basel III ist die Kurzbezeichnung für die weiterführende internationale Bankrichtlinie, vereinbart von dem Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, um Finanzkrisen erfolgreicher als in der Vergangenheit entgegenzuwirken und das internationale Bankensystem stabiler zu machen. Basel III hat zur Folge, dass das Kernkapital der Banken deutlich erhöht werden muss (Kernkapitalquote = Eigenkapital einer Bank im Verhältnis zu ihren risikobehafteten Geschäften). Da die Baseler Eigenkapitalvereinbarung das Risiko- und Kreditmanagement der Banken beeinflussen wird, werden sich die Änderungen auf alle Bankkunden auswirken. So wird die Bonität der Kommunen stärker in den Blick genommen werden und tendenziell dürften auch die Zinsen für Kommunalkredite steigen. Die Kommunen reagieren bereits heute auf diese Veränderungen. So erwägen aktuell die schleswig-holsteinischen Städte Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster gemeinsam einen Schuldschein zu platzieren. 2013 haben bereits die bayerischen Städte Nürnberg und Würzburg eine Gemeinschaftsanleihe vorgenommen.

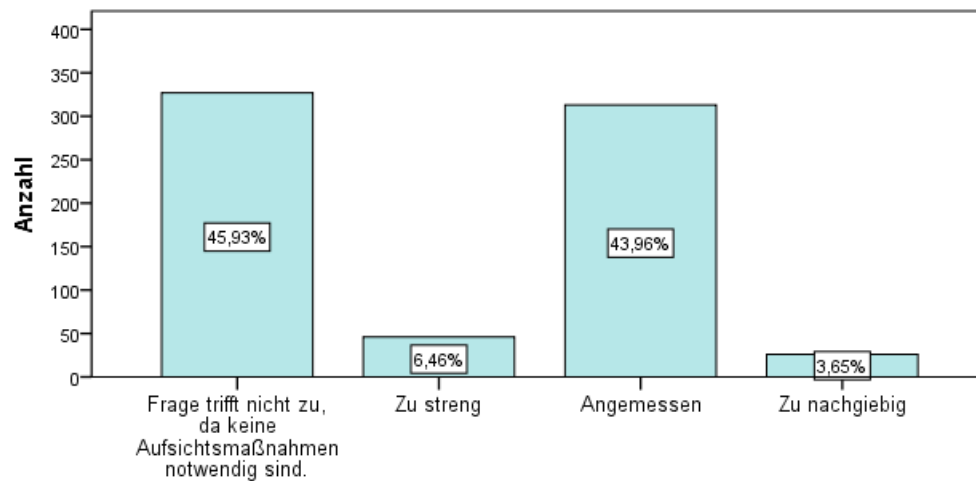
In den kommenden Jahren werden wichtige Reformen die Entwicklung der öffentlichen Haushalte beeinflussen. Die Grundgesetzänderung der zweiten Föderalismusreform von 2009 zielte darauf ab, die bisherige „Goldene Finanzierungsregel“ zu verschärfen, die am Investitionsbegriff ansetzte, aber zu ungenau war. Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt nun die neue Schuldenbremse des Art. 115 GG in der Fassung vom 29.07.2009, deren Vorbild die Schweizer Schuldenbremse von 2003 ist. Ab 2016 gilt gemäß Art. 115 Abs. 2 GG, dass der Bund nur noch eine geringe Kreditaufnahme in Höhe von 0,35 Prozent des BIP haben darf. Die Länder dürfen ab 2020 überhaupt keine Kredite mehr aufnehmen. Diese Regelungen werden nun sukzessive in den Landesverfassungen implementiert und müssen auch teilweise in Volksabstimmungen verabschiedet werden (wie etwa in Bayern 2013 und Hessen 2011).

Eine weitere Änderung im bundesdeutschen Finanzgefüge sind die auslaufenden Solidarpaktmittel (Solidarpakt II) für die neuen Bundesländer. Dies bedeutet, dass sich die aktuell noch gute Finanzsituation ostdeutscher Kommunen deutlich verschlechtern wird, wenn keine Kompensation dieser Mittel gefunden wird. Schon jetzt liegt der Anteil der Zuweisungen an den Kommunalhaushalten in Ostdeutschland bei 50 Prozent (gegenüber 31,5 % in Westdeutschland).

Schließlich steht die Neuordnung des Finanzausgleichs an. Dieser läuft ebenso wie der Solidarpakt II im Jahr 2019 aus. Die süddeutschen Bundesländer Hessen und Bayern klagen aktuell gegen den Länderfinanzausgleich, sodass – wie schon in der Vergangenheit – auch das Verfassungsgericht Änderungen bewirken wird. Insbesondere geht es dabei um den horizontalen Länderfinanzausgleich, der aus Sicht der beiden Klägerländer zu nivellierend wirkt und zu wenig Anreize setzt, selbst die Einnahmen zu verbessern. Ferner wird die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten kritisiert.



Abbildung 13: Einfluss der Kommunalaufsicht



**Frage 38: Falls der Haushalt Ihrer Kommune seit längerem nicht ausgeglichen ist: Wie verhält sich die Aufsicht bei ihren Eingriffen?**

Anmerkung: n = 712 für diese Frage.

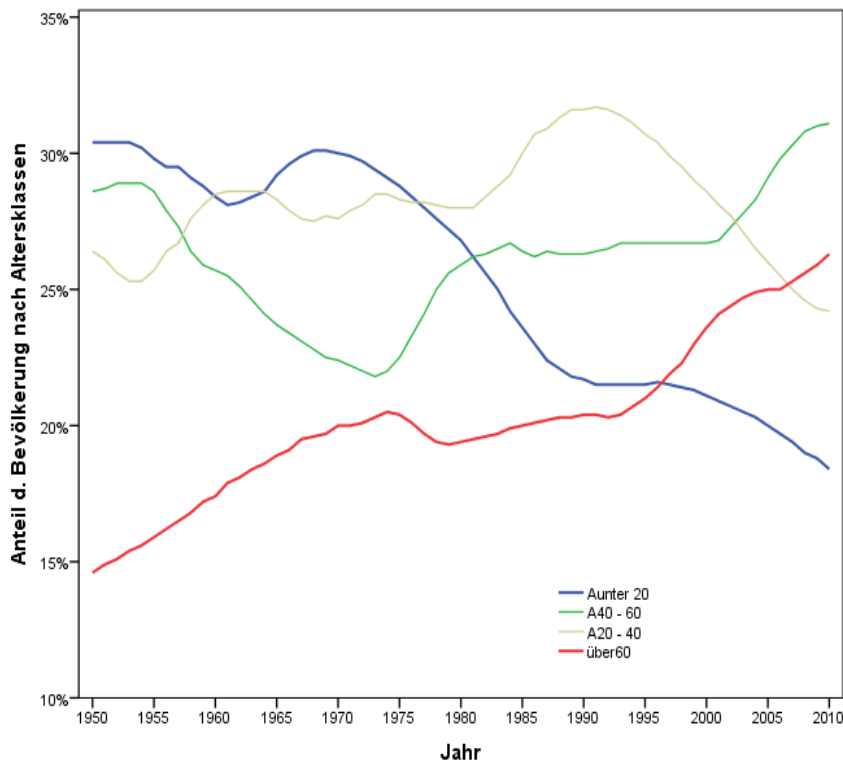
Quelle: Wagschal und Grasl 2014.

Für die Erklärung der Unterschiede in der Kommunalverschuldung wird die unterschiedliche Ausgestaltung der Kommunalaufsicht als ausschlaggebend erachtet (Geißler 2011: 65). Die Aufsichtspraxis ist im Wandel begriffen und wird nicht nur auf Länderebene (Stabilitätsrat) stärker eingesetzt. Auf kommunaler Ebene wird diese zukünftig stärker agieren. Offensichtlich unterscheidet sich die Durchsetzungsstärke der unteren und oberen Aufsichtsbehörden zwischen den Bundesländern. So bestehen bedeutende Unterschiede im kommunalen Haushaltsrecht und den Eingriffen der Kommunalaufsicht, wie etwa den Haushaltsnotlagenregimen (Geißler 2009). Beispielsweise lag 2010 der Anteil der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die ihren Haushalt nicht genehmigt bekamen und unter das Nothaushaltsrecht fielen, bei knapp einem Drittel. Im Bundesvergleich waren gemäß der Auswertung der Bürgermeisterbefragung 2013 (Wagschal und Grasl 2014) bei knapp 46 Prozent der Kommunen keine Aufsichtsmaßnahmen notwendig (Abbildung 13). Von den übrigen Kommunen hielt die Mehrzahl die Maßnahmen für angemessen und nur eine kleine Zahl von 46 Kommunen (6,5 %) fand die Aufsicht zu streng.

Der Maßnahmenkatalog der Aufsichtsbehörden ist vielfältig. In immerhin 461 der befragten Kommunen gaben die Bürgermeister an, schon einmal Empfehlungen von den Aufsichtsämtern erhalten zu haben (rund 54,1 %). Danach folgen in der Häufigkeit Auflagen (248 Nennungen), Anordnungen (d. h. die Implementation eines Haushaltssicherungskonzepts, n = 228), die Begrenzung der Kreditaufnahme (n = 189) und die Nichtgenehmigung von Haushalten (n = 72). Sehr selten üben die Aufsichtsbehörden eine Ersatzvornahme aus oder begrenzen die Fortschreibung des Stellenplans (n = 9). Auch ein Verbot von neuen Investitionen/Leistungen (n = 33), der Einsatz eines Beauftragten

(n = 4), die vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters (n = 1) sowie die Auflösung des Rates (n = 0) finden nur selten oder gar nicht statt.

Abbildung 14: Demografischer Wandel



Anmerkung: Dargestellt sind die Alterskohorten der unter 20-Jährigen (blau), der 20- bis 40-Jährigen (braun), der 40- bis 60-Jährigen (grün) und der über 60-Jährigen (rot).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Online-Datenbank Destatis: Bevölkerung nach Altersgruppen; [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen\\_/lrbev01.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen_/lrbev01.html).

Der demografische Wandel wird am sichtbarsten im Rückgang des Anteils der jungen Bevölkerungskohorten und dem Anstieg des Anteils der Senioren (Abbildung 14). In Abbildung 14 wird bei der Betrachtung der Bevölkerung nach Altersklassen deutlich, dass 2010 dreimal so viele Senioren (über 60-Jährige) auf Junioren (unter 20-Jährige) kommen als im Jahr 1950. Die direkten und indirekten Effekte dieses Wandels äußern sich unter anderem in der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, in einem geänderten Spar- und Investitionsverhalten sowie in einer Veränderung auf die Zinssätze und der Vermögenswerte („asset melt down“). So werden etwa Häuser in Regionen mit einer negativen Bevölkerungsdynamik an Wert verlieren, im Gegensatz zu Immobilien in dynamischen Ballungsräumen. Nicht zuletzt wird es auch einen Einfluss auf die politische Kultur geben, in dem sich immer mehr der sogenannte Status quo durchsetzt, also die Ablehnung der Gemeindeebene gegen mögliche Änderungen des bestehenden Systems. Dieser Status quo Bias rührt von den beobachtbaren Präferenzen älterer Menschen her.

### 3.3 Eigene Maßnahmen der Kommunen

Zukunftsmaßnahmen der Kommunen, also eigenständige Maßnahmen, sind für das Ziel ausgeglichener Haushalte beziehungsweise nachhaltiger Finanzen in den folgenden Bereichen zu finden:

- Erhöhung der eigenen Einnahmen
- Reduzierung der Ausgaben
- Benchmarking, Kennzahlenvergleiche und Frühwarnsystem
- institutionelle Maßnahmen.

Die Bürgermeisterumfrage (Wagschal und Grasl 2014) hat nach dem Handlungsspielraum für Steuererhöhungen auf Gemeindeebene gefragt. Betrachtet man die Gesamtheit aller Kommunen, so wurden in den letzten Jahren die Gewerbesteuer (als wichtigste kommunale Steuer) und die Grundsteuer stetig erhöht (Abschnitt 2.1). Es spricht einiges dafür, dass sich dieser Trend fortsetzen wird.

Die Bürgermeister wurden nun befragt, ob die ökonomische Situation in ihrer Kommune eine Anhebung des Hebesatzes in der Grundsteuer B (für bebaute Grundstücke) sowie eine Anhebung des Hebesatzes der Gewerbesteuer erlauben würde. Die überwiegende Mehrheit der befragten Bürgermeister sieht bei der Grundsteuer B einen Handlungsspielraum (67,9 %). Dagegen sieht rund ein Drittel der Bürgermeister keinen Handlungsspielraum. Bemerkenswert ist allerdings die unterschiedliche Verteilung zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen. In den ostdeutschen Kommunen sieht die Hälfte der Bürgermeister keinen Handlungsspielraum, während in Westdeutschland immerhin knapp 71 Prozent der Bürgermeister noch einen Handlungsspielraum bei der Grundsteuer B sehen. Kontrastiert man dies mit den tatsächlichen Hebesätzen in Ost- und Westdeutschland, überrascht dies ein wenig, denn die Hebesätze bei der Grundsteuer B liegen in Westdeutschland höher als in Ostdeutschland (Tabelle 13, Ausnahme ist Sachsen).

Tabelle 13: Einschätzung des Handlungsspielraumes einer Erhöhung des Hebesatzes bei der Grundsteuer B

			Ostdeutschland	Westdeutschland	Summe
<b>Handlungsspielraum Grundsteuer B</b>	Nein	Anzahl	55	204	259
		In %	50,5%	29,2%	32,1%
	Ja	Anzahl	54	494	548
		In %	49,5%	70,8%	67,9%
<b>Summe</b>		Anzahl	109	698	807
		In %	100,0%	100,0%	100,0%

Anmerkung: Fragetext: Würde die aktuelle ökonomische Situation in Ihrer Kommune eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B erlauben? Die Prozentwerte sind Spaltenprozente.

Quelle: Wagschal und Grasl 2014.

Tabelle 14: Einschätzung des Handlungsspielraumes einer Erhöhung des Hebesatzes bei der Gewerbesteuer

			Ostdeutschland	Westdeutschland	Summe
<b>Handlungsspielraum Gewerbesteuer- erhöhung</b>	Nein	Anzahl	70	306	376
		In %	64,8%	44,0%	46,8%
	Ja	Anzahl	38	390	428
		In %	35,2%	56,0%	53,2%
<b>Summe</b>		Anzahl	108	696	804
		In %	100,0%	100,0%	100,0%

Anmerkung: Fragetext: Würde die aktuelle ökonomische Situation in Ihrer Kommune eine Anhebung des Hebesatzes der Gewerbesteuer erlauben? Die Prozentwerte sind Spaltenprozente.

Quelle: Wagschal und Grasl 2014.

Die Situation für die Gewerbesteuer weicht etwas ab (Tabelle 14). Hier liegt der Anteil derjenigen, die einen Spielraum für eine Anhebung der Gewerbesteuer sehen, in Gesamtdeutschland bei nur 53 Prozent aller Bürgermeister, ist also rund 15 Prozentpunkte geringer als bei der Grundsteuer (Tabelle 13). Wiederum gibt es einen Ost-West-Unterschied, der jedoch nicht so deutlich ausgeprägt ist wie bei der Grundsteuer: In Westdeutschland sehen 56 Prozent der Bürgermeister einen Spielraum zur Erhöhung der Gewerbesteuer, in Ostdeutschland nur etwa 35 Prozent. Dementsprechend sieht eine Mehrheit keinen weiteren Handlungsspielraum bei der Gewerbesteuer in Ostdeutschland (65 % gegenüber 44 % bei westdeutschen Kommunen). Zudem zeigen weitere Auswertungen, dass kleinere Städte eher einen Erhöhungsspielraum sehen als größere Städte, die jedoch wiederum höhere soziale Lasten tragen.

Tabelle 15: Reformvorschläge zur Gewerbesteuer

Jahr	Akteure	Reformvorschlag	Gründe des Scheiterns
1982	Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen	Wertschöpfungssteuer: eine kommunale Steuer, deren Bemessungsgrundlage an der Wertschöpfung der Produktionsfaktoren ansetzt	Wirkt wie Umsatzsteuer. Wurde politisch nach Regierungswechsel 1982 nicht weiter verfolgt.
2001	Vorschlag des Sachverständigenrats und des BDI	Abschaffung der Gewerbesteuer Ausgleich durch Zuschläge bei Einkommens- und Körperschaftssteuer	Ablehnung durch Städte und Gemeinden, Begründung: Körperschaftssteuer entwickelt sich negativ. Zuschläge bei Einkommensteuer erfordert Anpassung der Finanzausgleichssysteme.
2003	Deutscher Städtetag	Verbreiterung der Bemessungsgrundlage Ausweitung der Gewerbesteuer auf die „Freien Berufe“	Bundesregierung arbeitete Reformvorschlag nicht in den Gesetzesentwurf ein. Kritik: Einbeziehung von ertragsunabhängigen Komponenten in die Bemessungsgrundlage verstößt gegen Leistungsprinzip und Neutralität der Gemeindesteuer.
2011	Gemeindefinanzkommission aus Bund, Länder und Kommunen	FDP, Teile der CDU/CSU und Wirtschaftsverbände fordern Abschaffung der Gewerbesteuer. Ausgleich durch größeren Anteil für Kommunen an der Umsatzsteuer.  Vorschlag von Finanzminister Schäuble: Kommunen dürfen Zuschlag auf Einkommensteuer erheben  Forderung Städte/Gemeinden: Erweiterung der Gewerbesteuer auf die „Freien Berufe“	Gemeindefinanzkommission kann sich nach monatelangen Verhandlungen nicht einigen. Städte/Gemeinden lehnen Änderung an Gewerbesteuer ab. Kritik an Schäubles Vorschlag: ein solcher Zuschlag würde zu einem Steuerwettbewerb führen.

Quelle: Buettner 2007; Zwick 2007. Eigene Recherchen.

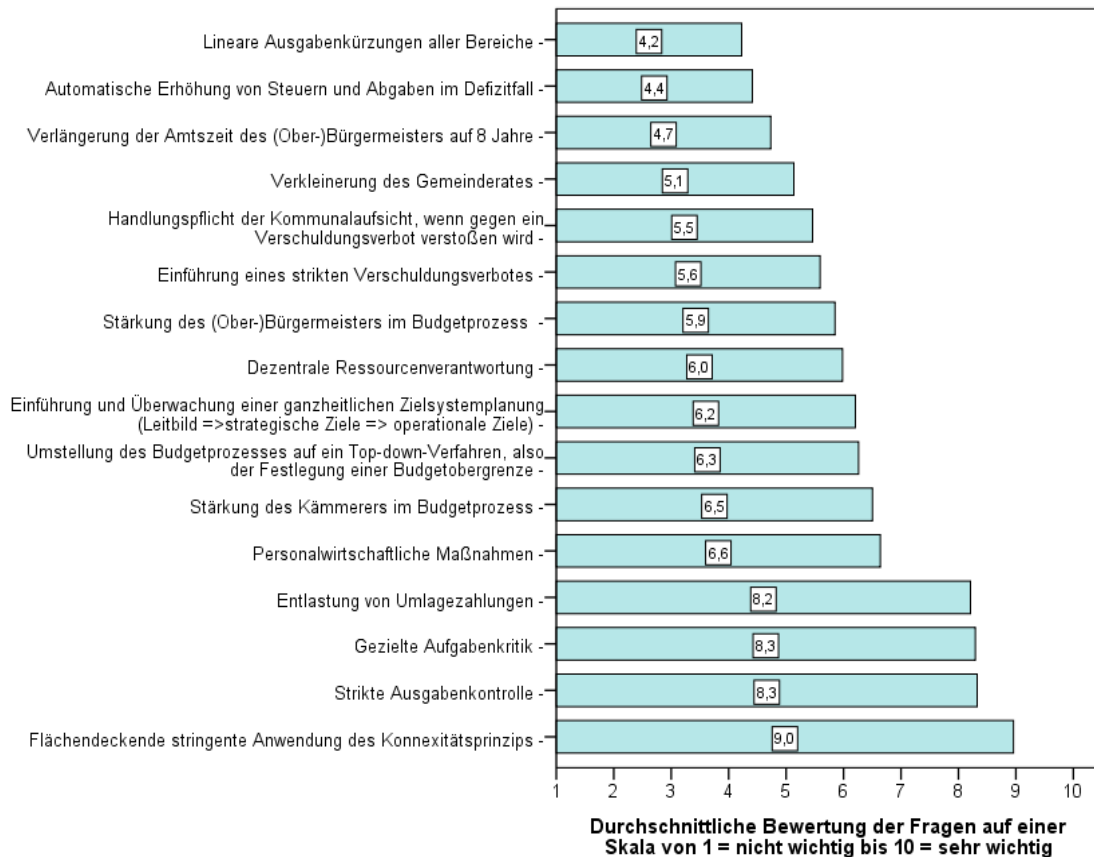
Die Reform der Gemeindefinanzen ist ein politisches Dauerthema. So wurde in der 17. Legislaturperiode (2009-2013) die Gemeindefinanzkommission durch Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2010 eingesetzt. Auftrag der Kommission war es, Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung zu erarbeiten, vor allem den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz zu prüfen. Aber es sollten auch Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen

Selbstverwaltung erarbeitet werden. Die Reformkommission unter dem Vorsitz des Finanzministers Schäuble scheiterte letztendlich, wenngleich in verschiedenen Arbeitsgruppen einige Kompromisse erzielt werden konnten. Die Hauptaufgabe, eine Reform der Kommunalfinanzen und der Gewerbesteuer, gelang jedoch nicht. Finanziell am bedeutendsten war noch die Übernahme von Kosten der Alterssicherung (Grundsicherung im Alter) durch den Bund.

Das Scheitern von größeren Reformen der Gewerbesteuer hat quasi Tradition. In Tabelle 15 werden verschiedene Reformvorschläge der vergangenen Jahrzehnte vergleichend dargestellt. Die Ursachen für das Scheitern liegen unter anderem in der starken Ablehnung der Gemeindeebene gegen mögliche Änderungen des bestehenden Systems. Dieser Status quo Bias, gepaart mit starken Vetospielern, war auch ein Grund für das überwiegende Scheitern der Gemeindefinanzkommission 2011. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag (CDU, CSU und SPD 2013) angekündigt, die verschiedenen anstehenden Probleme der öffentlichen Finanzen, wie der Einhaltung der Schuldenbremse, der Reform des Länderfinanzausgleichs und der Zukunft des Solidaritätszuschlags, in der aktuellen Legislaturperiode in einer Finanzkommission aus Bund, Ländern und Kommunen zu lösen.

Die Bürgermeisterumfrage 2013 (Wagschal und Grasl 2014) hat ergeben, dass die zu geringe Finanzausstattung der Kommunen von der Mehrzahl der Bürgermeister als Problem bezeichnet wird. Haushaltspolitik ist – vor allem auch auf kommunaler Ebene – zu einem Gutteil exogen beeinflusst (Kapitel 2.5). Dennoch gibt es auch auf der Handlungsebene zahlreiche Maßnahmen, die eine Entlastungswirkung haben können. Die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) hat 2013 die verschiedenen Sparmaßnahmen der Kommunen empirisch erfasst und über 4.000 solcher Maßnahmen erhoben. Diese rund 4.000 Maßnahmen wurden dann zu rund 800 Maßnahmen zusammengefasst (vor allen Dingen wurden Redundanzen bereinigt), sodass diese Liste als Blaupause für die Haushaltskonsolidierung gelten kann. Fasst man die Maßnahmen nach ihrem Anteil am Konsolidierungsvolumen zusammen, so ergeben sich interessante Parallelen zu den empirischen Befunden in Kapitel 2.5. Am häufigsten wurde die Grundsteuer B erhöht, gefolgt von einer Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens – eine Parallele zu den Befunden der Tabelle 12 und Tabelle 13. Als dritthäufigste Maßnahme wurde Personalabbau durchgeführt und als viertes Organisationsveränderungen in der Verwaltung. Weitere Maßnahmen waren Änderungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie die Erhöhung von Gewinnabführungen aus Beteiligungen (Gusovius 2013: 156).

Abbildung 15: Erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen aus Sicht der Bürgermeister



Anmerkung: Fragetext: „Wie beurteilen Sie den Beitrag folgender ausgewählter Möglichkeiten zu einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung? Weisen Sie den Themen Punkte entsprechend deren Nützlichkeit zu (1 = nicht hilfreich, ..., 10 = sehr hilfreich)“; n max = 710 für diese Frage.

Quelle: Wagschal und Grasl 2014.

Schließlich wurden in der Bürgermeisterbefragung 2013 (Wagschal und Grasl 2014) die Bürgermeister gefragt, welche Maßnahmen Sie als besonders erfolgreich zur Haushaltskonsolidierung ansehen. Neben der Stärkung des Konnexitätsprinzips wurden eine strikte Ausgabenkontrolle sowie eine gezielte Aufgabenkritik und die Entlastung von Umlagezahlungen genannt (Abbildung 15). Im Mittelfeld landen Maßnahmen, die den Budgetprozess stringenter ausgestalten, wie etwa die Umstellung auf ein Top-Down-Verfahren sowie die Stärkung des Kämmers und des Bürgermeisters. Besonders harte Maßnahmen wie eine lineare Ausgabenkürzung oder die automatische Erhöhung von Steuern und Abgaben, die man etwa in einzelnen Kantonen in der Schweiz kennt, werden überwiegend und deutlich abgelehnt.



Im Wesentlichen sind es also Einnahme- und Ausgabenmaßnahmen, die zur Haushaltskonsolidierung durchgeführt wurden. Innovativere Verfahren wie Benchmarking und Kennzahlenvergleiche (Bogumil und Jann 2009; Thau 2009) werden dagegen weniger verwendet. Ein wichtiger Schritt, analog zum Vorgehen des Stabilitätsrates auf Länderebene, wäre die Implementation eines indikatorgestützten Frühwarnsystems (Hesse und Woitek 2013).

### **3.4 Maßnahmen durch die Länder**

Über die Verfassung (inkl. Finanzverfassung) haben die Länder die meisten Möglichkeiten, die Situation der Kommunen zu verbessern. Eine Möglichkeit vonseiten der Bundesländer, den besonders verschuldeten Kommunen zu helfen, sind kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer oder sogenannte Stärkungspakte (Stolzenberg und Heinelt 2013). Mittlerweile haben zehn von dreizehn Flächenländern solche Stärkungspakte beziehungsweise Entschuldungsprogramme (Tabelle 16). Lediglich Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen haben keine solchen Programme.

Die Reichweite, die Dauer und auch der monetäre Umfang variieren zwischen den Bundesländern deutlich. Die aktuell umfangreichsten Programme finden sich in Nordrhein-Westfalen (knapp 6 Mrd.) sowie Rheinland-Pfalz und Hessen. Hier zeigt sich schon, dass diejenigen Bundesländer, die besonders hohe kommunale Kassenkredite haben, auch eher solche Programme auflegen. Die Ziele dieser Programme (Tabelle 17) sind vor allen Dingen die Haushaltskonsolidierung, die Schuldentilgung aber auch die Gewährung von Zins- und Tilgungshilfen, um die Verschuldungsproblematik besser in den Griff zu bekommen. Die Finanzierung dieser Maßnahmen findet in mehr als der Hälfte der Länder ausschließlich durch das Land statt. Allerdings werden in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein auch die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich (KFA), sowie im Falle von Rheinland-Pfalz direkt über einen Eigenanteil der teilnehmenden Kommunen an dieser Entschuldung mit beteiligt. Während in Rheinland-Pfalz die Finanzierung paritätisch zwischen Kommunen, kommunalem Finanzausgleich und Land organisiert ist, übernimmt in Nordrhein-Westfalen das Land rund 60 Prozent der Mittel des kommunalen Stärkungspaktes. In Hessen sowie in Sachsen-Anhalt wiederum übernimmt das Land 100 Prozent der Kosten, während in Schleswig-Holstein der Entschuldungsfonds vor allen Dingen über den kommunalen Finanzausgleich gespeist wird.

Tabelle 16: Kommunale Stärkungspakte und Entschuldungsprogramme der Länder

Land	Name	Inkraft-treten	Laufzeit	Anzahl der abgedeckten Kommunen	(Gesamt-) Umfang in Mrd. Euro, wenn nicht anders gekennzeichnet
Bayern	„Struktur- bzw. Konsolidierungshilfen“ (befristet)	2007	höchstens 5 Jahre pro Kommune	32	Jahresvolumen: 0,01 Mrd. Euro
Brandenburg	Ausgleichsfonds	2001	-	222	von 2013-2015 je 0,045 Mrd. Euro pro Jahr, ab 2016 0,04 Mrd., bis 2013 insgesamt 0,387 Mrd. Euro zugewiesen
Hessen	Kommunaler Rettungsschirm	2012	2013-2017	106	3,2
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunaler Konsolidierungsfonds	2012	2012-2015		0,137
Niedersachsen	Entschuldungsfonds (Teil des „Zukunftsvertrages“)	2012	2012-2029		1,26
Nordrhein-Westfalen	Stärkungspakt Stadtfinanzen	2012	2012-2020	61	5,85
Rheinland-Pfalz	Kommunaler Entschuldungsfonds (KEF-RP)	2012	2012-2026		3,825
Saarland	Entschuldungsfonds Kommunen 21	2013	2013-2020		jährlich rund 0,017 Mrd. Euro
Sachsen-Anhalt	Stark II	2010	2012-2016		0,513
Schleswig-Holstein	Konsolidierungshilfen (Teil des „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes“)	2012	2012-2021 (Änderung bis 2018 geplant)	16	0,95 für Gesamtmaßnahmen, 0,75 für Entschuldungsfonds im engeren Sinne

Anmerkung: Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen haben keine Programme.

Quelle: Eigene Erhebungen und Recherchen.

In der Regel schließen die Bundesländer und die Kommunen einen Vertrag ab, in dem die Konsolidierungsmaßnahmen festgeschrieben werden. Im Gegenzug erhalten die Kommunen dafür Finanzhilfen. Die Haushaltsüberwachung ist dabei wieder unterschiedlich geregelt. So muss in Nordrhein-Westfalen etwa jede beteiligte Kommune einen jährlichen Haushaltssanierungsplan vorlegen, aus dem der Defizitabbau hervorgehen

soll. In Nordrhein-Westfalen (das Bundesland, dessen Kommunen die höchsten Kassenkredite haben) ist der sogenannte „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ zweistufig organisiert. So gibt es eine Reihe von Kommunen, die in der ersten Stufe zur Teilnahme verpflichtet wurden (34 Städte), während auf einer zweiten Stufe rund 27 Kommunen freiwillig teilnehmen. Solche Konsolidierungshilfen vonseiten der Länder beziehungsweise auch von der horizontalen kommunalen Ebene sind ein wesentlicher Baustein der Entlastung besonders verschuldeter Kommunen. Insbesondere kann damit den Kommunen auch ein Weg aus der sogenannten „Vergeblichkeitsfalle“ gezeigt werden – das heißt, dass sich die Konsolidierungsanstrengungen auch lohnen. Der kommunale Haushalt muss mit dem Geld aus dem Stärkungspakt innerhalb von fünf Jahren (Stufe 1) beziehungsweise sieben Jahren (Stufe 2) ausgeglichen sein.

Tabelle 17: Eigenschaften der Stärkungspakte und Entschuldungsprogramme

Land	Ziel	Finanzierung des Fonds	Voraussetzungen	Rechtliche Grundlage
Bayern	Haushaltskonsolidierung, Schuldentilgung	Land	Stringente Auflagen: muss zur Schuldentilgung verwendet werden, Ausschöpfung aller eigenen Einnahmemöglichkeiten, Strukturschwäche	Art. 11 FAG (Finanzausgleichsgesetz)
Brandenburg	Haushaltskonsolidierung, eigene Anstrengungen fördern	Land	Erhebliche eigene Anstrengungen	Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz §16 BbgFAG, Abschnitt 5
Hessen	Tilgung: Land übernimmt je 46% der Schulden der ärmsten Kommunen, Zinsverbilligung	Land	Auswahl der Kommunen nach Kennzahlssystem	Schutzschirmgesetz vom 14.05.2012
Mecklenburg-Vorpommern	Zinszuschüsse, Ausgleich unmittelbarer Defizite	Land	Beantragung, kein Rechtsanspruch. Mittelfristiger Finanzplan darf kein weiteres Defizit ausweisen	§10 Absatz 1 FAG M-V
Niedersachsen	Zins- und Tilgungshilfen	Hälfte Landesbeitrag, Hälfte kommunaler Finanzausgleich (KFA)	Unterdurchschnittliche Steuerkraft und überdurchschnittliche Kassenkredite	§14 a-e NFAG
Nordrhein-Westfalen	Konsolidierungshilfen	3,5 Mrd. Euro Land, 2,35 Mrd. Euro KFA	Klarer Sanierungskurs. Besonders betroffene Kommunen pflichtige Teilnahme, auch freiwillige Teilnahme möglich	Stärkungspakt Gesetz vom 09.12.2011
Rheinland-Pfalz	Liquiditätskredite tilgen, Zinslasten mindern	Drittel Land, Drittel KFA, Drittel Eigenanteil teilnehmender Kommunen	Kommunen mit Kassenkrediten	§17b LFAG
Saarland	Konsolidierungshilfen	Land	Sanierungsaufgaben der Kommunalaufsichtsbehörde	Kommunaler Entlastungsfonds (KELF), 2014 kommt noch gesondertes Gesetz
Sachsen-Anhalt	Teilablösung investiver Schulden, Zinsentlastung	Land	Beantragung von Kommunen mit fundierten Krediten möglich	STARK II – §18 FAG
Schleswig-Holstein	Haushaltskonsolidierung	0,15 Mrd. Euro Land, 0,8 Mrd. Euro KFA	Kommunen, die mind. fünfmal den Haushaltsausgleich verfehlt haben	§16a FAG SH, Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen

Anmerkung: Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen haben keine Programme.

Quelle: Eigene Erhebungen und Recherchen.

Insgesamt können verschiedene Strategien der Entschuldungsprogramme ausgemacht werden, die teilweise auch kombiniert werden (z. B. Hessen):

1. teilweise Übernahme auslaufender Kredite durch eine Landesinvestitionsbank (Hessen, Sachsen-Anhalt) oder das Land (Rheinland-Pfalz)
2. Zins- und teilweise Tilgungshilfen (Brandenburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern)
3. Zuschüsse für den Gesamthaushalt (Nordrhein-Westfalen, Bayern).

Eine weitere Möglichkeit der Länder, den Kommunen zu helfen, ist die bessere Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Hinzu kommt, dass die Länder sich dem Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, bezahlt“ nicht entledigen sollten, sondern zum Beispiel die zusätzlichen Kosten der Kommunen für den gemeinsamen Schulunterricht von behinderten und nichtbehinderten Kindern und Jugendlichen übernehmen. Die Bürgermeisterbefragung 2013 hat dies auch als den dringendsten Punkt aus Sicht der Bürgermeister identifiziert.

Aus Sicht der Länder wären überdies Kommunal- und Verwaltungsreformen ein Weg zur Haushaltskonsolidierung. In den vergangenen Jahrzehnten fanden zahlreiche Gemeindereformen statt und es wurde – wie etwa in Niedersachsen – die Ebene der Regierungsbezirke abgeschafft (Bogumil und Holtkamp 2006; Bogumil und Jann 2009). Jedoch gibt es zwischen den Bundesländern eine große Varianz in den Einwohnerzahlen und der Zahl der Gemeinden. So gibt es in Nordrhein-Westfalen 396 Städte und Gemeinden, während es in dem viereinhalbmal so kleinen Rheinland-Pfalz 2.306 Gemeinden sind. Die durchschnittliche Gemeindegröße beträgt daher 45.133 (Nordrhein-Westfalen) und 1.736 in Rheinland-Pfalz. Effizientere Gemeindestrukturen wären – gerade auch im Hinblick auf die Finanzierung der Seniorenpolitik – eine wichtige Maßnahme.

### **3.5 Hilfsmaßnahmen des Bundes**

In der Föderalismusreform I aus dem Jahre 2006 wurde die Abschaffung des Durchgriffs des Bundes auf die Kommunen nach Art. 84 Abs. 1 GG verabschiedet. Seitdem darf der Bund den Kommunen keine Aufgaben übertragen, insbesondere also solche nicht, die Kosten verursachen. Ein wichtiges Ziel der damaligen Reform war demnach die Stärkung des Konnexitätsprinzips. Mittlerweile dürfen Aufgaben an die Kommunen nur auf Basis der jeweiligen Landesgesetze abgegeben werden. Jede politische Ebene sollte somit auch die Kosten der Aufgaben tragen, die sie im Gesetzgebungsprozess verabschiedet und diese nicht – auch nicht durch Mischfinanzierungen – auf andere Ebenen verlagern.

Ein Beispiel hierfür ist der Ausbau der Kinderbetreuungsmaßnahmen. Diese vom Bund veranlasste Politik sah vor, jedem Kind einen Kinderbetreuungsplatz ab 2013 zu garantieren (Kinderförderungsgesetz aus dem Jahre 2008). Ein zentraler Bestandteil war ab dem 1. August 2013, nach Abschluss der Ausbauphase, ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr. Die Finanzierung des Ausbaus wurde jedoch nicht alleine vom Bund

getragen: Von den insgesamt 12 Mrd. Euro, die für den Ausbau benötigt wurden, trug der Bund mit 4 Mrd. Euro rund ein Drittel. Ab 2014 beteiligt sich der Bund dauerhaft mit jährlich 770 Mio. an den laufenden Kosten, die jedoch deutlich höher liegen. Jenseits der Wünschbarkeit einer solchen Politik bleibt der Fakt, dass die Kommunen einen Großteil der Kosten dieses Bundesgesetzes trugen.

Ein weiteres Beispiel ist die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Dies ist eine Leistung der Sozialhilfe (SGB XII § 41) und ist im Prinzip ein Äquivalent zur Sozialhilfe – nur für einen ausgewählten Personenkreis. Auch hier ist die gesetzliche Grundlage ein Bundesgesetz. Die Kosten fielen in der Vergangenheit bei den Kommunen an. Durch den Kompromiss in der Gemeindefinanzkommission übernimmt der Bund ab 2014 die Grundsicherung im Alter, immerhin rund 5,1 Mrd. Euro für 2015.

Wie die statistischen Analysen in Abschnitt 2.5 gezeigt haben, sind gerade der Anteil der Sozialhilfeempfänger (SGB II-Quote) und die Arbeitslosenquote die wichtigsten Einflussgrößen für die kommunalen Kassenkredite. Würde der Bund weiter den Weg zu einer vollständigen Kostenübernahme solcher Soziallasten gehen, wäre ein wichtiger Schritt zur weiteren Entlastung der Kommunen getan.

#### **4 Zusammenfassung**

Das vorliegende Gutachten folgte sechs Leitfragen, die im Folgenden mit den wichtigsten zentralen Ergebnissen zusammengefasst werden sollen.

Kommunen scheinen auf den ersten Blick allgemeine finanzielle Handlungsspielräume zu haben. In den vergangenen Jahren war der gesamte Finanzierungssaldo aller Kommunen in Deutschland mehrfach positiv. Im Aggregat ist die Kommunalverschuldung vergleichsweise niedrig und stabil. Insgesamt ist die Verschuldung schwächer gestiegen als beim Bund und den Ländern. Dies verstellt jedoch den Blick auf die tatsächliche Situation der kommunalen Ebene, die regional unterschiedlich ist. Die Kommunen unterscheiden sich deutlich, was die gesamten Kredite, die Kassenkredite, die Verschuldung in den Kernhaushalten sowie die Verschuldung in den Auslagerungen anbelangt. Ebenso gibt es deutliche Unterschiede in den Ausgabenlevels sowie unterschiedliche Einnahmebedingungen.

Die regionalen Differenzen sind beachtlich. So gibt es bei den zentralen Indikatoren eine Ost-West-Differenz, mit einer – aufgrund der Solidarpaktmittel und Finanzausgleichsmittel – bislang noch besseren Ausstattung ostdeutscher Kommunen. Weitere Differenzen sind zwischen den Stadtstaaten und Flächenländern zu beobachten, den unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen sowie zwischen Nord- und Süddeutschland (Baden-Württemberg und Bayern). Jedoch kann man selbst bei Ländern mit einer vergleichsweise schlechten Verschuldungsperformanz (z. B. Nordrhein-Westfalen) doch zahlreiche Stadt- und Landkreise identifizieren, denen es finanziell recht gut geht.

Insgesamt sind die Sozialausgaben auf kommunaler Ebene in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Angesichts einer hohen Verschuldung in strukturschwachen Regionen bestehen wiederum keine einheitlichen finanziellen Handlungsspielräume auf lokaler Ebene für eine Seniorenpolitik. Die festgestellten Unterschiede in der Demografie

und den ökonomischen Veränderungen erfordern kontextspezifische und regional differenzierte Handlungsstrategien. Besonders gering ist der Spielraum in alternden und schrumpfenden Kommunen, wobei gleichzeitig diese Kommunen vor erhöhten Ausgaben des demografischen Wandels stehen.

Die statistischen Analysen der exogenen und endogenen Verschuldungsursachen auf kommunaler Ebene haben ergeben, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit im kommunalen Vergleich von einer Vielzahl von Faktoren abhängt. Besonders erklärungskräftig sind dabei sozioökonomische Problemlagen. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger und die Höhe der Arbeitslosenquote wirken sich besonders auf die Höhe der Verschuldung aus. Zudem zeigt sich, dass Kommunen mit hohen Personalausgaben auch höher verschuldet sind. Als demografische Variable war zudem noch das Durchschnittsalter der Bevölkerung (sowie die Altenquote) signifikant: Je älter eine Gemeinde im Durchschnitt ist, desto höher die Kreditaufnahme. Ebenso besteht eine hohe Pfadabhängigkeit bei der Verschuldung. Besteht bereits eine hohe, persistente Verschuldung, dann ist – unter sonst gleichen Umständen – die jährliche Kreditaufnahme umso höher. Dämpfend wirkt vor allem die Einnahmesituation der Gemeinde: Je höher das Gewerbesteueraufkommen, desto geringer die (Kassen-)Kreditaufnahme. Und es zeigt sich auch, dass die Kommunalverfassung von Bedeutung ist: Je stärker die Position des Bürgermeisters in der Kommunalverfassung ist (wie z. B. in der süddeutschen Ratsverfassung), desto geringer ist die Verschuldung. Ein endogener Parteieneffekt konnte nur im bivariaten Vergleich festgestellt werden. Wenn für andere Faktoren – insbesondere die sozioökonomischen Belastungen – kontrolliert wird, lassen sich kaum Parteieneffekte für den Oberbürgermeister oder die Zusammensetzung des Gemeinderates feststellen.

Die Entwicklung der Verteilungsspielräume der Kommunen hängt im Wesentlichen von der Ausgabenentwicklung in Relation zur Wirtschaftsentwicklung (und damit der Einnahmeentwicklung) ab. Entwickelt sich das Ausgabenwachstum stärker als die Wirtschaft und damit die Einnahmen, werden langfristig die Schulden stark anwachsen. Eine weitere intervenierende Variable ist das Zinsniveau. Dieses hat – wie auf der Bundesebene – maßgeblich zur Entlastung der kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahren beigetragen.

Aus einer polit-ökonomischen Perspektive heraus kann festgestellt werden, dass die Präferenzen der älteren Bevölkerung deutlich besser in politischen Entscheidungen umgesetzt werden als die der jüngeren Bevölkerung. Die Expertise hat gezeigt, dass ein genereller Anstieg des Medianwähleralters (aktuell bei über 53 Jahren, d. h. 50 % der Wähler sind älter als 53 Jahre) vorliegt. Bei den Regierungsparteien CDU/CSU und SPD liegt das Medianwähleralter sogar bei über 55 Jahren. Dies hat zur Folge, dass eher eine Politik für diese Bevölkerungsgruppen verabschiedet wird.

Wie die finanzielle Situation der Kommunen im Allgemeinen sowie insbesondere der Kommunen mit besonders geringen Handlungsspielräumen verbessert werden kann, ist nach den unterschiedlichen Ebenen zu beantworten. Die Auswertung der Bürgermeisterbefragung 2013 (Wagschal und Grasl 2014) ergab neben der Einnahmeerhöhung bei der Grund- und Gewerbesteuer auch verschiedene ausgabenseitige Maßnahmen. Insgesamt forderten die Bürgermeister eine bessere finanzielle Ausstattung sowie eine

Stärkung des Konnexitätsprinzips, das heißt es sollten weniger Aufgaben an die Kommunen delegiert werden, ohne dass diese Aufgaben finanziell kompensiert werden. Die Erfahrungen mit den Konsolidierungsanstrengungen auf kommunaler Ebene in einigen Bundesländern zeigen ein ähnliches Bild. In der Regel wird zur Konsolidierung ein vielfältiger Mix aus Einnahmeverbesserungen und Ausgaben senkungen angewendet. Institutionelle Änderungen werden etwa im Bereich der Budgetierung vorgenommen (Doppik). Verfahren wie Benchmarking und kommunale Leistungsvergleiche spielen eine untergeordnete Rolle. Die Implementation eines Frühwarnsystems für die kommunale Ebene, ähnlich wie beim Stabilitätsrat, wäre wünschenswert.

Die Länder haben in den vergangenen Jahren auf die in einigen Bundesländern ansteigende Kommunalverschuldung mit Entschuldungsprogrammen und „Stärkungspakten“ reagiert. In immerhin 10 von 13 Flächenländern gibt es solche Programme. Diese unterscheiden sich jedoch in Umfang, Finanzierungsstruktur und Zahl der teilnehmenden Kommunen. Auch die Instrumente differieren. So findet mitunter eine teilweise Übernahme von auslaufenden Krediten statt oder es werden Zins- und Tilgungshilfen gewährt. Nordrhein-Westfalen geht am weitesten und gewährt Zuschüsse für den Gesamthaushalt.

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der finanziellen Situation wären Reformen der Gebietskörperschaften. Die Zahl und die durchschnittlichen Gemeindegrößen unterscheiden sich deutlich zwischen den Bundesländern. Kommunale Zusammenlegungen und Fusionen wären daher wünschenswert.

Auch der Bund hat in den vergangenen Jahren die Kommunen entlastet. So war die Entscheidung der Gemeindefinanzkommission zur vollständigen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter eine wichtige Entlastung für die Kommunen. Dieses Beispiel verdeutlicht einen möglichen Weg, nämlich die weitere Übernahme von kommunalen Ausgaben, die durch Leistungsgesetze auf Bundesebene veranlasst werden. Gleichzeitig würde dies „eine Stärkung des Konnexitätsprinzips bedeuten.



## Literaturverzeichnis

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J. (1994): Generational accounting: A meaningful way to evaluate fiscal policy. In: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73-94.
- Backes, G. M. und Amrhein, L. (2011): Kommunale Alten- und Seniorenpolitik. In: H.-J. Dahme und N. Wohlfahrt (Hrsg.). *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 243-253.
- Banner, G. (1984): Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 37 (1), 364-372.
- Banner, G. (1987): Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem. In: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 3 (87), 50-56.
- Banner, G. (2006): Führung und Leistung der Kommune. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2 (6), 57-69.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): *Kommunaler Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich*. Gütersloh.
- Bogumil, J. und Holtkamp, L. (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, J. und Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Reihe Grundwissen Politik. Band 36. 2. völlig überarbeitete Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böttcher, F. (2013): *Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden*. Münster: LIT Verlag.
- Buettner, T. (2007): *Reform der Gemeindefinanzen*. Ifo Working Paper No. 45. München: Ifo Institut.
- Bundesministerium der Finanzen (2013): *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2003 bis 2012*. Berlin.
- CDU, CSU und SPD (2013): *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ,18. Legislaturperiode*. Berlin ([https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [Zugriff am 23. Mai 2016]).
- Deutscher Bundestag (2014): *Ergebnisse des Zensus 2011 und die Auswirkung auf Kommunen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert, Jan Korte, Roland Claus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE*. Drucksache 18/256.
- Domar, E. D. (1944): The 'burden of the debt' and the national income. In: *American Economic Review* 34 (4), 798-827.
- Downs, A. (1957): *An economic theory of democracy*. New York: Harper Bros.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge UK: Princeton University Press.
- Geißler, R. (2009): *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich*. Potsdam: Universitätsverlag.
- Geißler, R. (2011): *Kommunale Haushaltskonsolidierung: Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Gusovius, C. (2013): Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW als Beraterin im Stärkungspakt. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not? Wege aus der Schuldenfalle. Gütersloh, 142-163.
- Hesse, M. und Woitik, F. (2013): Frühwarnsysteme – ein innovativer Beitrag zur Sicherung der kommunalen Haushaltsstabilität. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not? Wege aus der Schuldenfalle. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 164-190.
- Holtkamp, L. (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen. Berlin: edition sigma.
- Hotelling, H. (1929): Stability in competition. In: The Economic Journal 39 (153), 41-57.
- Kotlikoff, L. und Burns, S. (2012): The clash of generations, Cambridge MA: The MIT Press.
- Kunz, V. (2000): Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich. Opladen: Leske und Budrich.
- Moog, S. und Raffelhüschen, B. (2011): Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Raffelhüschen, B. (2001): Generational accounting – Quo Vadis? Diskussionsbeiträge 95/01 des Instituts für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersysteme reformieren. Jahresgutachten 2003/04. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Scherf, H. (2013): Altersreise: Wie wir altern wollen. Freiburg: Verlag Herder.
- Schubert, K. und Klein, M. (2011): Das Politiklexikon – Begriffe, Fakten, Zusammenhänge. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Schmidt, M. G. (2007): Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: Beck.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013a): Regionalatlas Deutschland. Indikatoren des Themenbereichs "Bevölkerung". Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013b): Realsteuern. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012): Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für soziale Sicherung und für Gesundheit, Sport, Erholung. Fachserie 14, Reihe 3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013a): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013b): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. Fachserie 14 Reihe 3.3.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013c): Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts. Fachserie 14, Reihe 5.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014a): Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte. Fachserie 14, Reihe 3.3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014b): Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 3.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014c): Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 5. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2014d): Finanzen und Steuern, Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen. Fachserie 14, Reihe 10.1. Wiesbaden.
- Stolzenberg, P. und Heinelt, H. (2013): Die Griechen von NRW. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. In: Der Moderne Staat 6 (2), 463-484.
- Thau, A. (2009): Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Wagschal, U. (1996): Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich. Opladen: Leske und Budrich.
- Wagschal, U. und Wenzelburger, G. (2008): Haushaltskonsolidierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagschal, U., Wenzelburger, G., Metz, T. und Jäkel, T. (2009): Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wagschal, U. und Grasl, M. (2014): Kommunale Haushaltspolitik. Ergebnisse einer Befragung der Bürgermeister Deutschlands. Ergebnisbericht eines DFG-Projektes. Freiburg: Universität.
- Zwick, M. (2007): Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern: Mikroanalytische Quantifizierung der Einnahme-, der Einkommens- und der Verteilungseffekte. Statistik und Wissenschaft. Band 8. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

## **Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen – Möglichkeiten einer kommunalen Politik für älter werdende Menschen**

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg,  
Seminar für wissenschaftliche Politik

Die Expertise wurde im September 2013 in Auftrag gegeben und im Februar 2014 eingereicht. Das Jahr der Veröffentlichung ist 2016.

## **Expertisen zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung**

Herausgegeben von

Jenny Block, Christine Hagen und Frank Berner  
mit Unterstützung von Angela Braasch

Geschäftsstelle für die Altenberichte der Bundesregierung  
Deutsches Zentrum für Altersfragen  
Manfred-von-Richthofen-Str. 2  
12101 Berlin

Mail: [geschäftsstelle@dza.de](mailto:geschäftsstelle@dza.de)

Die Erstellung der Expertisen für die Altenberichte der Bundesregierung und die Geschäftsstelle für die Altenberichte werden gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).



Wir empfehlen die folgende Zitierweise für dieses Dokument:

Wagschal, U. (2016): Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen – Möglichkeiten kommunaler Politik für älter werdende Menschen. Expertise zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Herausgegeben von J. Block, C. Hagen und F. Berner. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.